

***Universidad Andina Simón Bolívar
Sede Ecuador***

Área de Gestión

Maestría en Dirección de Empresas

***El Fideicomiso Público como un
instrumento financiero, administrado por
el Banco Central del Ecuador, a favor del
Gobierno Seccional***

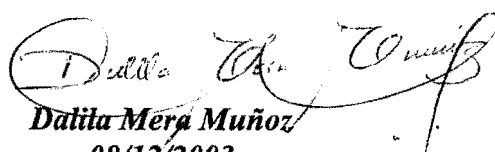
Dalila Mera Muñoz

2003

Al presentar esta tesis como uno de los requisitos previos para la obtención del grado de magíster de la Universidad Andina Simón Bolívar, autorizo al centro de información de la Universidad para que haga de esta tesis un documento disponible para su lectura según las normas de la universidad.

Estoy de acuerdo en que se realice cualquier copia de esta tesis dentro de las regulaciones de la universidad, siempre y cuando esta reproducción no suponga una ganancia económica potencial.

Sin perjuicio de ejercer mi derecho de autor, autorizo a la Universidad Andina Simón Bolívar la publicación de esta tesis, o de parte de ella, por una sola vez dentro de los treinta meses después de su aprobación.


Dalila Mera Muñoz
08/12/2003

***Universidad Andina Simón Bolívar
Sede Ecuador***

Área de Gestión

Maestría en Dirección de Empresas

***El Fideicomiso Público como un
instrumento financiero, administrado por
el Banco Central del Ecuador, a favor del
Gobierno Seccional***

Dalila Mera Muñoz

2003

Tutor: Econ. Carlos Andrade

Quito

RESUMEN

El Fideicomiso constituye una valiosa y útil herramienta para canalizar soluciones. Sin duda alguna, el fideicomiso resulta un instrumento apasionante, de potenciales cualidades y con interminables posibilidades, donde la creatividad hace de las suyas, para conducirnos, dentro del marco legal correspondiente, hacia la respuesta oportuna y eficiente frente a las necesidades personales, empresariales y sociales que requieren de una transparente y confiable administración de bienes.

Existen varias Leyes del Ecuador que se refieren al "Fideicomiso", en este trabajo nos vamos a referir al fideicomiso público que ha sido entendido como una "afectación al manejo administrativo de cuentas estatales mantenidas en el Banco Central del Ecuador".

Los contratos de fideicomisos público que celebra el Banco Central del Ecuador, con el Estado y demás entidades públicas, tienen una característica peculiar que en ningún caso sugieren parecido alguno con las definiciones jurídicas que constan en nuestra Legislación Civil, y cuyo nombre no se encuentra inscrita en los contratos nominados del Código Civil.

Es pues, el fideicomiso público un servicio que presta el Banco Central del Ecuador al Gobierno o instituciones públicas para el cumplimiento de sus obligaciones en el país o en el exterior.

DEDICATORIA

Dedico este trabajo a quienes siempre supieron brindarme su apoyo incondicional: Mi esposo, mis hijos y mis padres.

Dalila Mera

AGRADECIMIENTO

Mi agradecimiento al Banco Central del Ecuador, por la información necesaria que me proporcionó, por el tiempo y apoyo que me brindó.

A la Universidad Andina Simón Bolívar, que a través de sus docentes, supo transmitir conocimientos que me sirvieron para la terminación de este trabajo.

Un especial reconocimiento al Econ. Carlos Andrade Herrera, Tutor de esta tesis, quien supo guiarme acertadamente en la realización de la misma.

Dalila Mera

ÍNDICE

CAPITULO I: INTRODUCCIÓN

1.1	Antecedentes	14
1.2	Planteamiento del problema	17
1.3	Formulación del problema	18
1.4	Formulación de hipótesis	19
1.5	Objetivos	20
1.5.1	Objetivo General	20
1.5.2	Objetivos Específicos	20
1.6	Metodología	20
1.6.1	Tipo de investigación	20
1.6.2	Método de investigación	21
1.6.3	Fuente de información	21
1.7	Justificación de la investigación	21
1.8	Marco teórico	23
1.9	Marco conceptual	28

CAPITULO II: LA GESTION DEL BANCO CENTRAL DEL ECUADOR EN EL FIDEICOMISO PÚBLICO

2.1	Breve reseña del BCE	31
2.1.1	Funciones de la banca central	39
2.1.1.1	Agente financiero del gobierno	41
2.1.1.2	Banco de bancos	44
2.1.1.3	Suministrador de dinero legal	47
2.1.1.4	Fiduciario público	50
2.2	Funcionamiento del fideicomiso público en el Banco Central del Ecuador.	51
2.3	Análisis y evaluación del Fideicomiso público administrado por el Banco Central del Ecuador en el período comprendido entre 1998 - 2002.	53

**CAPITULO III: EL FIDEICOMISO PÚBLICO COMO UN INSTRUMENTO
PARA FACILITAR EL FINANCIAMIENTO.**

3.1	El Fideicomiso Publico	67
3.2	Intervienientes:	69
3.2.1	Prestamista (Banco del Estado)	69
3.2.2	Prestatario (Gobierno Seccional)	77
3.2.3	El Fiduciario (Banco Central del Ecuador)	81
3.3	Marco legal	85
3.4	Casos	90

**CAPITULO IV: CREDITOS INTERNOS Y EXTERNOS Y SU
UTILIZACIÓN POR PARTE DEL GOBIERNO
SECCIONAL.**

4.1	Organismos multilaterales	96
4.1.1	BIRF	96
4.1.2	BID	98
4.1.3	CAF	100
4.1.4	Préstamos no reembolsables	103
4.2	Organismos Nacionales	104
4.2.1	FIM	105
4.2.2	Banco del Estado	106
4.2.3	Prestamos reembolsables	108
4.3	Incidencia en el endeudamiento público	112
4.4	Repercusiones del sobreendeudamiento	115
4.4.1	Análisis del endeudamiento con relación al nivel de ingresos de los Gobiernos Seccionales.	120
4.4.2	Análisis del nivel de endeudamiento de los Municipios y consejos provinciales del país.	133

CAPITULO V: RESULTADOS, CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

5.1	Resultados	139
5.2	Conclusiones	140
5.3	Recomendaciones	143

INDICE DE ANEXOS

Anexo 1	Contrato de Fideicomiso	146
Anexo 2	Convenios de Prestación de Servicios Bancarios	149
Anexo 3	Convenio de Purga de Mora Patronal	152

INDICE DE CUADROS

Cuadro 1	Contratos de Fideicomisos públicos celebrados en el período 1998-2002	55
Cuadro 2	Contratos de Fideicomisos públicos por regiones (# de contratos Y montos) celebrados en el período 1998-2002	56
Cuadro 3	Contratos de Fideicomisos públicos por regiones y No. de contratos celebrados en el período 1998-2002	57
Cuadro 4	Contratos de Fideicomisos públicos por regiones y montos celebrados en el período 1998-2002	59
Cuadro 5	Contratos de Fideicomisos públicos en la costa celebrados en el período 1998-2002	61
Cuadro 6	Contratos de Fideicomisos públicos en la sierra celebrados en el período 1998-2002	62
Cuadro 7	Contratos de Fideicomisos públicos en el oriente celebrados En el período 1998-2002	63
Cuadro 8	Contratos de Fideicomisos públicos celebrado entre el Banco del Estado y el Municipio de Guayaquil	90
Cuadro 9	Contratos de Fideicomisos públicos celebrado entre el Banco del Estado y el Municipio de Quito	92
Cuadro 10	Contratos de Fideicomisos celebrados con el Banco del Estado en el período 1998-2002	95
Cuadro 11	Estructura de ingresos y gastos del nivel municipal (déficit de recursos propios)	113
Cuadro 12	Estructura de ingresos y gastos del nivel provincial (déficit de recursos propios)	113
Cuadro 13	Estructura de ingresos y gastos del nivel municipal incluido la deuda.	116
Cuadro 14	Estructura de ingresos y gastos del nivel provincial incluido la deuda.	116
Cuadro 15	Base legal de las transferencias recibidas por los Organismos Seccionales	122
Cuadro 16	Transferencias realizadas a nivel provincial y municipal en el período 1998-2002	126
Cuadro 17	Distribución de los ingresos corrientes del nivel municipal en el período 1998-2002	127

Cuadro 18	Distribución de los ingresos corrientes del nivel provincial en el período 1998-2002	129
Cuadro 19	Estructura de ingresos y gastos del nivel municipal en el período 1998-2002	130
Cuadro 20	Estructura de ingresos y gastos del nivel provincial en el período 1998-2002	131
Cuadro 21	Ranking	135
Cuadro 22	Contratos de Fideicomisos públicos celebrados por provincias en el año 1998	157
Cuadro 23	Contratos de Fideicomisos públicos por regiones celebrados en el año 1998.	158
Cuadro 24	Contratos de Fideicomisos públicos celebrados por provincias en el año 1999	159
Cuadro 25	Contratos de Fideicomisos públicos por regiones celebrados en el año 1999	160
Cuadro 26	Contratos de Fideicomisos públicos celebrados por provincias en el año 2000	161
Cuadro 27	Contratos de Fideicomisos públicos por regiones celebrados en el año 2000	162
Cuadro 28	Contratos de Fideicomisos públicos celebrados por provincias en el año 2001	163
Cuadro 29	Contratos de Fideicomisos públicos por regiones celebrados en el año 2001	164
Cuadro 30	Contratos de Fideicomisos públicos celebrados por provincias en el año 2002	165
Cuadro 31	Contratos de Fideicomisos públicos por regiones celebrados en el año 2002	166

INDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1	Contratos de Fideicomiso (primer semestre 2002)	54
Gráfico 2	Contratos de Fideicomiso celebrados en el período 1998-2002	55
Gráfico 3	Contratos de Fideicomiso públicos por regiones celebrados en el período 1998-2002	57
Gráfico 4	Contratos de Fideicomiso públicos por regiones celebrados en el período 1998-2002	58
Gráfico 5	Contratos de Fideicomiso públicos por regiones y montos celebrados en el período 1998-2002	59
Gráfico 6	Contratos de Fideicomiso celebrados por región en el período 1998-2002	60
Gráfico 7	Contratos de Fideicomiso celebrados por provincias (Costa)	61
Gráfico 8	Contratos de Fideicomiso celebrado por provincias (Sierra)	62
Gráfico 9	Contratos de Fideicomiso celebrado por provincias (Oriente)	63
Gráfico 10	Contratos de Fideicomiso públicos celebrados con el Banco del Estado en el período 1998-2002	65
Gráfico 11	Contratos de Fideicomiso celebrado entre el Banco del Estado y el Municipio de Guayaquil en el período 1998-2002	91
Gráfico 12	Recursos otorgados a través del fideicomiso público al Municipio de Guayaquil en el período 1998-2002	92
Gráfico 13	Contratos de Fideicomiso celebrado entre el Banco del Estado y el Municipio de Quito en el período 1998-2002	93
Gráfico 14	Recursos otorgados a través del fideicomiso público al Municipio de Quito en el período 1998-2002	94
Gráfico 15	Montos otorgados dentro del fideicomiso público en el período 1998-2002	95
Gráfico 16	Curva de Lafer	118
Gráfico 17	Transferencias realizadas a los Municipios y Consejos Provinciales en el período 1998-2002	126
Gráfico 18	Ingresos corrientes del nivel municipal en el período 1998-2002	128
Gráfico 19	Ingresos corrientes del nivel provincial en el período 1998-2002	129
Gráfico 20	Estructura de ingresos y gastos del nivel municipal 1998-2002	131

Gráfico 21	Estructura de ingresos y gastos del nivel provincial 1998-2002	132
Gráfico 22	Contratos de Fideicomiso por provincias año 1998	157
Gráfico 23	Montos otorgados por contratos de Fideicomiso por provincias 1998	157
Gráfico 24	Contratos de Fideicomisos por regiones año 1998	158
Gráfico 25	Contratos de Fideicomisos por regiones y montos año 1998	158
Gráfico 26	Contratos de Fideicomiso por provincia año 1999	159
Gráfico 27	Montos otorgados por contratos de Fideicomiso por provincias 1999	159
Gráfico 28	Contratos de Fideicomisos por regiones año 1999	160
Gráfico 29	Contratos de Fideicomisos por regiones y montos año 1999	160
Gráfico 30	Contratos de Fideicomiso por provincias año 2000	161
Gráfico 31	Montos otorgados por contratos de Fideicomiso por provincias 2000	161
Gráfico 32	Contratos de Fideicomisos por regiones año 2000	162
Gráfico 33	Contratos de Fideicomisos por regiones y montos año 2000	162
Gráfico 34	Contratos de Fideicomiso por provincias año 2001	163
Gráfico 35	Montos otorgados por contratos de Fideicomiso por provincias 2001	163
Gráfico 36	Contratos de Fideicomisos por regiones año 2001	164
Gráfico 37	Contratos de Fideicomisos por regiones y montos año 2001	164
Gráfico 38	Contratos de Fideicomiso por provincias año 2002	165
Gráfico 39	Montos otorgados por contratos de Fideicomiso por provincias 2002	165
Gráfico 40	Contratos de Fideicomisos por regiones año 2002	166
Gráfico 41	Contratos de Fideicomisos por regiones y montos año 2002	166

CAPÍTULO I

INTRODUCCIÓN:

1.1 Antecedentes

Desde que se introdujo en el Código de comercio el título “Del Fideicomiso Mercantil”, como efecto de la reforma de promulgación de la Ley de Mercado de Valores publicada en el suplemento del Registro Oficial del 28 de mayo de 1993, las instituciones del sistema financiero y las administradoras de fondos y fideicomisos comenzaron a brindar el servicio de administración fiduciaria.

Luego de transcurridos algunos años de la vigencia de esta Ley, posteriormente derogada y reemplazada por un marco jurídico más moderno, ha adquirido mayor fuerza el interés por parte de las entidades del sector público para actuar como constituyentes de fideicomisos mercantiles.

Las entidades públicas financieras, tales como el Banco Nacional de Fomento, el Banco Ecuatoriano de la Vivienda y el Banco del Estado, que con sustento en la Ley de Mercado de Valores y en la Ley General de Instituciones del Sistema Financiero, estaban facultadas para actuar como fiduciarios mercantiles. Sin embargo, tal potestad ha quedado desvanecido por efecto de la derogatoria que efectuó la nueva Ley de Mercados de Valores¹.

A partir de 1993 y hasta 1998 inclusive (antes de la expedición de la nueva Ley de Mercado de Valores), existió la duda, sobre todo por parte del Sistema

¹ Reforma al literal r) del artículo 51 de la Ley General de Instituciones del Sistema Financiero

Financiero, con respecto a si las entidades pertenecientes al Sistema Financiero Público podían o no actuar como fiduciarios mercantiles.

El contar con el marco legal suficiente constituye una situación importante para pensar que la primera respuesta a las inquietudes teóricas, es que el contrato de fideicomiso no sufre variantes mayores con respecto a su naturaleza en función de la calidad privada o pública de su constituyente, fiduciario o beneficiario, tal como lo expresa la Ley de Mercado de Valores.

Por otra parte, esta consideración de índole preliminar es determinante para pensar que la actuación del Banco Central del Ecuador como fiduciario del Estado, responde a una categoría especial distinta a la del fiduciario mercantil.²

En cuanto a la experiencia latinoamericana del fideicomiso pública o más bien de lo que sería el “uso público del fideicomiso mercantil”, esta doctrina es mayoritaria al señalar que los mejores ejemplos de utilización se han encontrado en el derecho Mexicano.

El fideicomiso público mexicano más que ser, en estricto rigor un acto jurídico ha sido entendido como un proceso dentro del cual se suscribe un contrato, pero que tiene su génesis en el correspondiente acto administrativo que inicia el proceso fijando sus objetivos, características, condiciones, y términos a los que se sujetará la contratación³.

² Actuación del Banco Central del Ecuador como agente fiduciario

³ Villagordoa, Lozano, página 268.

En lo que a Ecuador respecta, la normativa vigente del “fideicomiso público” o uso público del fideicomiso, no encuentra una plena armonía con el concepto mexicano, porque no supone la “cuasi creación” de una entidad, empresa pública o entidad paraestatal, sino de una entelequia jurídica administrada con miras a cumplir un propósito específico, lo que determina que su análisis procede únicamente desde la óptica del negocio fiduciario y como contrato.

Por tanto el “fideicomiso público o fideicomiso de rentas”, se verifica cuando el constituyente es una entidad de derecho público y el fiduciario es el Banco Central del Ecuador; las mismas que constituyen dos instituciones claramente diferenciadas en cuanto a su naturaleza jurídica y sujeción normativa.

El fideicomiso público es un “convenio” por medio del cual se instrumenta el servicio que realiza el Banco Central del Ecuador para atender el pago de determinadas obligaciones contractuales, adquiridas por el Gobierno Nacional y Seccional, así como por las demás entidades y organismos públicos. En esta operación interviene el Banco Central del Ecuador como agente oficial o fiduciario, el deudor como constituyente o fideicomitente y el acreedor como beneficiario.

Esta variada y versátil figura jurídica se instrumenta en el Banco Central del Ecuador, debido a que por Ley el ex – Instituto Emisor es agente fiscal y financiero del gobierno y depositario de los fondos públicos⁴.

⁴ Ley Orgánica de Régimen Monetario y Banco del Estado, Art. 119 y 120, reformada mediante Ley 93, Art.29, publicado en el R.O. 764 de 22 de agosto de 1995.

Es pues, el fideicomiso público un servicio de deuda que presta el Banco Central del Ecuador al Gobierno o a una institución pública para el cumplimiento de sus obligaciones en el país o en el exterior, con base a sistemas de amortización y más condiciones financieras que se estipulan en un contrato.

La base normativa que inspira la celebración de este tipo de contratos está dada por los artículos 119 y 120 de la Ley Orgánica de Régimen Monetario y Banco del Estado y por el artículo 138 de la Ley Orgánica de Administración Financiera y Control.

1.2 Planteamiento del Problema

La expresión “fideicomiso público” a la luz de la legislación ecuatoriana no brinda la suficiente claridad respecto de su contenido, cuya aceptación corresponde a fideicomisos administrados por el Banco Central del Ecuador como agente fiduciario de los fondos del sector público. Esto denota que en nuestro país, existe la tendencia a pensar que un fideicomiso es público en función de la calidad pública o privada de su fiduciario; lo cual es incorrecto debido a que la calificación de público se da con relación al constituyente.

En atención a la relevancia de las entidades del sector público en torno a la gestión pública, se hace necesario que una sociedad se organice alrededor de una red institucional, que es la que define las opciones y posibilidades de crecimiento y expansión de la economía, a su vez, esta red está conformada

por organizaciones que persiguen un objetivo común. Dentro de estas organizaciones encontramos las públicas, las mismas que realizan acciones no mercantiles, a pesar de actuar en el mercado, sin perseguir la maximización de ganancias, sino que tienen como propósito regular los fallos de mercado (Monopolio Natural)⁵, las mismas que son propias a su existencia.

Sobre esta base, podemos señalar que hay entidades públicas que tienen como propósito reducir la incertidumbre que surge de la interacción con entidades privadas, y es ahí donde aparece el rol de un tercero confiable que es el Banco Central del Ecuador.

1.3 Formulación del problema

El presente trabajo, busca analizar el fideicomiso público, administrado por el Banco Central del Ecuador, a fin de determinar su incidencia en el endeudamiento del Gobierno Seccional.

En virtud de lo señalado, las preguntas a responder durante la investigación serán:

1. ¿El efecto de la aplicación de la dolarización obligó al Gobierno Seccional a buscar mayores niveles de endeudamiento a través de la utilización del fideicomiso público?

⁵ William A. McEachern. Macroeconomía, Cuarta edición, 1998, pág.369.

2. ¿Cuenta la utilización de recursos públicos otorgados por el Banco del Estado mediante el mecanismo de fideicomiso a través de las entidades que conforman el Gobierno Seccional, con el seguimiento de un Organismo de Control?

1.4 Formulación de Hipótesis

Pregunta No. 1:

Tomando en cuenta que el esquema de dolarización y su utilización, incidió en forma directa sobre los presupuestos de las instituciones que conforman el sector público, éstas se obligaron a buscar mayores niveles de endeudamiento a través de la utilización del fideicomiso público, como instrumento de financiación de obras básicas y de infraestructura, cuyos créditos son concedidos por el Banco del Estado y amortizados por el Banco Central del Ecuador, quien actúa como depositario de los fondos públicos y agente fiscal y financiero del Estado.

Pregunta No. 2:

La utilización de recursos públicos otorgados por el Banco del Estado a favor de las entidades del sector público mediante el mecanismo de fideicomiso, no cuenta con el seguimiento de un Organismo de Control, situación que en ciertos casos ha evidenciado el desvío del crédito para el desarrollo de otras actividades.

1.5 Objetivos

1.5.1 Objetivo General

Analizar el fideicomiso público, administrado por el Banco Central del Ecuador, a fin de establecer la utilización de este instrumento para facilitar el financiamiento por parte de las entidades que conforman el Gobierno Seccional, y determinar su incidencia en el endeudamiento público.

1.5.2 Objetivos Específicos

- Determinar la incidencia del fideicomiso público como instrumento de financiamiento en el Gobierno Seccional.
- Analizar la gestión del Banco Central del Ecuador como administrador de los fideicomisos públicos, y su rol de depositario de los fondos públicos.
- Analizar los recursos provenientes de Organismos Multilaterales, destinados a obras de infraestructura básica del Gobierno Seccional mediante el mecanismo de fideicomiso público.

1.6 Metodología

El presente trabajo contiene varios aspectos metodológicos:

1.6.1 Tipo de investigación

La investigación a desarrollarse posee el carácter descriptivo, explicativo y analítico, al considerar los elementos teóricos y cuantitativos que constituyen los instrumentos a través de los cuales se ejecuta el fideicomiso público.

1.6.2 Método de investigación

El método de investigación utilizado es de tipo analítico, por medio del cual, se procesarán los resultados generados, que contribuirán a la comprobación de los problemas planteados de la investigación.

1.6.3 Fuente de información

La información es de carácter secundario, por lo que, entre las fuentes que se recurrirá en la presente investigación son: Información estadística y apuntes de economía publicada por el Banco Central del Ecuador, información referente a los Organismos Multilaterales, Gobierno Seccional, Banco del Estado y el Ministerio de Economía y Finanzas.

Cabe indicar, que cuento con la autorización del departamento en el que me encuentro laborando, para obtener y procesar la información requerida para el desarrollo del presente trabajo de investigación.

1.7 Justificación de la investigación

La presente investigación analizará la eficacia del Fideicomiso Público como instrumento de financiamiento que utilizan ciertas entidades que conforman el Gobierno Central. Con base a los resultados obtenidos se podrá realizar recomendaciones aplicables en el contexto del sector público.

Se considera que la forma en que opera el Fideicomiso Público permite suponer la existencia de factores que influyen la eficiencia y concentración de

la utilización de este instrumento, que facilitan el desarrollo y ejecución de obras básicas e infraestructura. Entre estos factores tenemos:

- a) Las entidades del Gobierno Central de mayor tamaño suelen gozar de mayor prestigio o reputación ante el prestamista (Banco del Estado), lo que resulta especialmente atractivo para la clientela de pasivos, que tienden a considerar más segura la colocación de fondos en entidades de gran dimensión.
- b) Se considera que la amortización está en función del tamaño de endeudamiento de la entidad pública y del proyecto, elementos que proporcionan información al Banco Central del Ecuador para asegurar la recuperación del crédito concedido por el Banco del Estado.
- c) La reputación y el poder negociador de las instituciones públicas se derivan de poseer cierta dimensión sobre la distribución de recursos. Es de esperar que las condiciones de los créditos obtenidos por estas entidades sean más favorables que las que se establecen para las instituciones de menor tamaño.
- d) La dimensión de cada entidad es factor determinante de su nivel de endeudamiento, ya que los posibles ingresos crecen con relación al tamaño de la población y a las necesidades básicas insatisfechas.

- e) La razón más frecuente para esperar diferencias importantes en el comportamiento de las entidades públicas de distinto tamaño es la posible existencia de economías de escala.

1.8 Marco Teórico

La literatura financiera expresa los distintos tipos de fideicomiso, entre ellos citaremos al fideicomiso financiero, al fideicomiso común u ordinario, al fideicomiso de garantía, al fideicomiso público, al fideicomiso de seguros, y al fideicomiso inmobiliario.

Fideicomiso Financiero:

El Fideicomiso financiero es aquel contrato de fideicomiso sujeto a las reglas precedentes, en el cual el fiduciario es una entidad financiera o una sociedad especialmente autorizada por la Comisión Nacional de Valores para actuar como fiduciario financiero y beneficiarios. Son los titulares de certificados de participación en el dominio fiduciario o de títulos representativos de deuda garantizados con los bienes así transmitidos.⁶

En el marco de la ley, el fideicomiso financiero es tratado como una especie del género fideicomiso, estableciendo que le son de aplicación las reglas generales previstas en la misma ley ("sujeto a las reglas precedentes"). El fideicomiso financiero, entonces, se encuentra sujeto a todas las reglas aplicables al

⁶ Esta institución jurídica se introdujo en la legislación mercantil del Ecuador con la publicación de la Ley de Mercado de Valores en el Registro Oficial del 28 de mayo de 1993. El artículo 80 de la mencionada ley, que incluía reformas a algunas disposiciones del Código de Comercio, introdujo a continuación del artículo 409 de dicho código, un título denominado "Del Fideicomiso Mercantil", el cual estaba compuesto por cuatro artículos innumerados.

fideicomiso general con las modificaciones específicas que se establecen a su respecto.

Una característica esencial del fideicomiso financiero es que el fiduciario debe, necesariamente, ser una entidad financiera o una sociedad especialmente autorizada por la Comisión Nacional de Valores⁷ para actuar en tal carácter.

Fideicomiso común u ordinario

El fideicomiso es el negocio mediante el cual una persona transmite la propiedad de ciertos bienes con el objeto de que sean destinados a cumplir un fin determinado. En esta conceptualización genérica se destacan dos aspectos claramente definidos. Uno, la transferencia de la propiedad del bien; otro, un mandato en confianza.

El fideicomiso no constituye un fin en sí mismo, sino, en verdad, un vehículo apto para dotar de mayor seguridad jurídica a un determinado negocio.

El adquirente es el receptor de ciertos bienes, los que se mantienen separados del patrimonio de los demás sujetos que participan en el negocio y del suyo propio. La propiedad que aquél ostenta desde el punto de vista jurídico carece de contenido económico, pues éste le pertenece al beneficiario o bien al fideicomisario, que puede ser el propio transmitente (fiduciante).

La discusión acerca de su naturaleza unilateral o bilateral ha sido resuelta al definir al fideicomiso celebrado entre vivos como un contrato y al fideicomiso

⁷ La Comisión Nacional de Valores es la autoridad de aplicación respecto del fideicomiso financiero, estando a su cargo dictar las normas reglamentarias pertinentes.

testamentario como un acto jurídico unilateral de última voluntad sin que la no aceptación de su nombramiento por parte del fiduciario afecte el nacimiento del fideicomiso.

Fideicomiso de Garantía:

Puede reemplazar, con ventajas, a la hipoteca y a la prenda función de garantía de una deuda. Para ello el fiduciante transfiere un bien (inmueble o mueble) en propiedad fiduciaria, garantizando una obligación que mantiene a favor de un tercero, con instrucciones de que, no pagada la misma a su vencimiento, el fiduciario procederá a disponer del bien y con su producto neto desinterese al acreedor y a un remanente líquido que restare, lo reintegre al fiduciante.

En el respectivo contrato de fideicomiso se adoptarán todas las previsiones necesarias, incluyendo sobre la forma de acreditar la mora del fiduciante deudor para con su acreedor, beneficiario de la garantía.

Fideicomiso Público

El Contrato de Fideicomiso Público, es un “convenio” por medio del cual se instrumenta el servicio que realiza el Banco Central del Ecuador para atender el pago de determinadas obligaciones contractuales, adquiridas por el Gobierno Nacional, Seccional y demás entidades y organismos públicos.

En esta operación intervienen: el Banco Central del Ecuador como agente oficial o fiduciario, el deudor y el acreedor.

Fideicomiso de Seguro:

El asegurado nombra como beneficiario a un banco u otra entidad financiera de su confianza, y contemporáneamente celebra con el mismo un contrato de fideicomiso, designándolo fiduciario del importe a percibir de la aseguradora, fijando su plazo y especificando todas las condiciones a las que debe ajustarse aquél en cumplimiento de los fines instruidos (inversiones a efectuar, beneficiarios de las rentas, destino final de los bienes, etc)

Fideicomiso Inmobiliarios:

Su amplitud puede ser, también, muy variada. Será muy útil utilizarlo en la ejecución de proyectos inmobiliarios que requieren la presencia de varias partes con intereses contrapuestos, cuya armonización y recíproca seguridad hace necesaria la presencia de una entidad que ofrezca una garantía suficiente a quienes participen de la operación. El banco u otra entidad financiera interviniente, en calidad de fiduciario, puede ser el punto de equilibrio entre las partes, que confiera la imprescindible confianza entre todas ellas.

Las partes del contrato de Fideicomiso

Son dos las necesarias: **el Fiduciante** (o Fideicomitente o instituyente o constituyente), que es la persona que transmite los bienes, y **el Fiduciario** (o Fideicomitado), que es quien recibe -adquiere- los bienes en propiedad fiduciaria. Ellos son las partes del contrato.

Existen en la figura legal otras dos personas como terceros interesados: el **Beneficiario**, quien percibe los beneficios que produzca el ejercicio de la propiedad fiduciaria por el Fiduciario, y el **Fideicomisario**, que es el destinatario final de los bienes fideicomitidos.

Qué caracteriza al Fideicomiso:

Constituye una **transmisión de bienes** que hace una parte (fiduciante) a la otra (fiduciario), bienes que deben estar individualizados en el contrato (o testamento) o, de no ser ello posible, constará la descripción de sus requisitos y características.

Lo adquirido por el fiduciario lo califica la ley como **propiedad fiduciaria**, quedando entendido que ella será **dominio fiduciario** si se trata de cosas (muebles o inmuebles)⁸ y **propiedad fiduciaria**, propiamente dicha, si recae sobre objetos inmateriales o incorporeales susceptibles de valor (créditos, derechos intelectuales, marcas de fábrica y "derechos" en general)⁹.

En la presente investigación para dar solución al problema, será necesario realizar consultas sobre los créditos otorgados por los Organismos Multilaterales; la existencia de un Organismo de control del uso del fideicomiso público, el marco legal y el manejo del fideicomiso en el Banco Central del Ecuador, a fin de determinar la incidencia del fideicomiso público en el endeudamiento de los Municipios y Consejos Provinciales del país.

⁸ Artículo 2662 del Código Civil

⁹ Artículos 732, 1457, 1459, 2311 y 2312 del Código Civil

Entre las fuentes más importantes de consulta, podemos citar las siguientes:

- Ley de Régimen Monetario y Banco del Estado
- Estadísticas del uso del fideicomiso público
- Organismos Multilaterales
- Banco del Estado
- Banco Central del Ecuador

1.9 Marco conceptual

Fideicomiso.- Contrato para el servicio de deudas contraídas por el fisco y entidades públicas en el que interviene el Banco Central del Ecuador como agente fiduciario. La palabra "fideicomiso" encuentra su origen en dos voces latinas: "Fidei" que quiere decir "Fe" y "commisium" que significa "comisión". De la etimología de la palabra se infiere que el fideicomiso es un encargo o comisión de fe, de confianza.

Fiduciario.- Es el que la recibe gravada de una condición y la mantiene mientras ésta no se cumpla.

Fideicomitente.- Es quien constituye el contrato de fideicomiso

Fideicomisario.- Si la condición se verifica, es el beneficiario final.

Convenio.- Es la inteligencia o acuerdo entre individuos o instituciones sin otra garantía que lo dicho por las partes interesadas. Refleja un acuerdo de las voluntades, causando una obligación moral.

Consolidación de Deudas.- Es el proceso por el cual se agrupan varios conceptos de crédito con el mismo acreedor para que exista un solo compromiso de pago con términos comunes a todos los créditos agrupados.

Novación.- Es la sustitución con una nueva obligación, de otra anterior, la cual queda por lo tanto extinguida.

Encargo Fiduciario.- El “Encargo fiduciario del fideicomiso es un contrato, cuyo objeto consiste en la realización de parte del fiduciario de determinadas actividades en provecho del constituyente o del beneficiario designado por éste, sea que para el efecto se entreguen o no bienes al fiduciario”¹⁰

Fideicomiso mercantil.- El fideicomiso mercantil, “es el acto en virtud del cual una o más personas llamadas constituyente transfieren dineros u otros bienes a otra llamada fiduciario, quien se obliga a administrarlos por un plazo o para cumplir una finalidad específica ”

¹⁰ VARON PALOMINO, Juan Carlos. “Portafolio de Inversión, La norma y el negocio”, Asociación de Fiduciarias y Universidad de los Andes, Santafé de Bogotá, 1994, página 94.

CAPÍTULO II

LA GESTIÓN DEL BANCO CENTRAL DEL ECUADOR EN EL FIDEICOMISO PÚBLICO:

El Banco Central es, una institución autónoma, su misión principal consiste en defender el patrón de valores y conservar los intereses financieros de la comunidad. Un Banco que tenga exclusivamente el privilegio de emitir monedas fraccionarias, que maneje las reservas monetarias de libre disponibilidad, que actúe como depositario principal y agente fiscal del Gobierno y que regule las tasas de interés en el país, es más que una institución privada y más que un Banco de banqueros, es un depositario de la confianza pública, con una gran responsabilidad ante el país, y debe por tanto, administrarse teniendo en mira, en primer término, no la utilidad sino el servicio público.

En tal sentido, la Gestión del Banco Central del Ecuador en el fideicomiso público, es actuar como agente fiduciario, es decir facilitar la retención y pago de las obligaciones derivadas de los fideicomisos públicos que los municipios, consejos provinciales del país, y demás entidades del sector público, han suscrito con el Banco del Estado y otras instituciones de crédito, que actúan como prestamistas.

La función de agente fiduciario del Banco Central del Ecuador está a cargo de la Dirección de Servicios Bancarios Nacionales, quien a su vez tiene como función normar el procedimiento para la administración y operación de los

fideicomisos públicos, en el cual se instrumenta el servicio de un contrato de fideicomiso, a fin de atender el pago de obligaciones contractuales.

2.1 Breve reseña del Banco Central del Ecuador

Constituida la República del Ecuador, y firmada su Primera Constitución en 1830, nada se dispuso en materia monetaria, así, se expide en noviembre de 1831 la Primera Ley de Monedas, mediante la cual se creaba la Casa de Monedas en Quito, la misma que se estableció en 1832, siendo su función el acuñar moneadas de plata. Sin embargo, la falta de capital, su mal equipamiento y el abandono por parte de los gobiernos de turno, determinaron que esta institución, tenga una corta vida y mediante Decreto Legislativo del Congreso en 1856, esta entidad se quedó sin funciones al establecer que el sistema decimal francés sería como único y obligatorio en los campos monetarios y de pesas y medidas.

De esta manera, aquellas funciones que ejercía la Casa de la Moneda, asumieron los Bancos Emisores de la época, fundándose en Ecuador el Primer Banco Emisor en 1859, el Banco Particular de Luzárraga en la ciudad de Guayaquil.

A partir de esta época se fundan varios bancos emisores, reflejo del creciente poderío económico sobre todo de la costa ecuatoriana y debido a los problemas fiscales que obligó a los gobiernos a transar con los bancos en materia de emisión como de préstamos.

Esto determinó que en 1910 ante la falta de un ente gubernamental que se encargue de la emisión de moneda, el Gobierno otorgó al Banco del Ecuador y al Banco Comercial esta facultad, tomando tal fortaleza que incurrieron en funciones de tipo monetario y económico, como el control del crédito y del tipo de cambio, afines a sus intereses.

Con el advenimiento de la Primera Guerra Mundial en 1914, el ejecutivo del gobierno ecuatoriano dictó la llamada "Ley Moratoria" mediante la cual: "se prohibía la exportación de oro y se aplazaba el cambio de billetes con oro en los bancos de toda la República"¹¹, ley que se dictó, con el fin de impedir la fuga del oro y respaldar los billetes en circulación, esto condujo a que el medio circulante disminuyera y se deprecien los billetes bancarios.

El fin de la Primera Guerra Mundial provocó un incremento inflacionario en varios países, así fue como nuestro país se vio afectado por este problema entre 1917 y 1920, por otro lado, la deflación iniciada en Estados Unidos en 1920 y que afectó en la disminución de las exportaciones de cacao en nuestro país, generó el inicio de un período de crisis, que si sumamos a esto, la elevación del tipo de cambio, la falta de estímulos a la producción nacional, la emisión de billetes sin respaldo legal, el progresivo endeudamiento del Estado con los bancos emisores, el malestar social, fueron factores que se confabularon y provocaron la caída del gobierno del doctor Gonzalo Córdova, mediante un golpe de Estado dirigido por un grupo de jóvenes militares

¹¹ Banco Central del Ecuador, "Qué es el Banco Central del Ecuador", Gerencia de Relaciones Públicas del Banco Central del Ecuador, página 12.

guayaquileños a la que se le conoció como la Revolución Juliana, por haberse realizado el 9 de julio de 1925.

Posteriormente a este golpe militar, se instauró la Primera Junta de Gobierno Provisional, uno de sus miembros fue Luis Napoleón Dillon quien ejercía el cargo de Ministro de Hacienda Pública. Dillon logró que se aprobara por decreto la creación de una Comisión Fiscalizadora de Bancos, la misma que presentó un informe en el cual se manifiesta la necesidad de crear un Banco Emisor, y que tendría a su cargo funciones de emisión, giro, depósito y descuento del Estado.

Sin embargo este proyecto, no prosperó por diversas razones y el 10 de enero de 1926 dimitió la Primera Junta de Gobierno y con ella, Dillon, parecía pues que la idea de un Banco Central había sido liquidada.

Por otra parte, por decisión del Ministro de Hacienda Pública de ese entonces, el doctor Humberto Albornoz, se convoca en Quito a la Segunda Junta Provisional el 18 de febrero de 1926, reunión en la que se insiste en la creación de una entidad reguladora del crédito, de la balanza comercial, de la emisión de monedas y del tipo de cambio. Para tal propósito se contrató un asesoramiento adecuado, y fue Edwin Kemmerer, que era un experto sobre creaciones de bancos centrales como era el caso de los países de Colombia y Chile, profesor e investigador de prestigio de los Estados Unidos a quien se encomendaría llevar a cabo esta misión.

El 11 de febrero de 1927, la Misión Kemmerer, presentó a consideración del gobierno de ese entonces, el Proyecto de Ley Orgánica del Banco Central del Ecuador.

De esta manera, "El 4 de marzo de 1927, el Presidente Provisional de la República Isidro Ayora, decretó la Ley Orgánica del Banco Central del Ecuador, promulgada el 12 de marzo de ese año en el número 283 del Registro Oficial"¹². De acuerdo con el Decreto supremo del 9 de agosto de 1927, conforme a lo prescrito por el artículo 64 de la Ley Orgánica decretada ese año, el Banco Central del Ecuador es inaugurado oficialmente y abre sus puertas al público el 10 de agosto de 1927.

La fundación del Banco Central del Ecuador a través de esta Ley Orgánica determinó el abandono del sistema bancario libre de emisión que había mantenido desde el inicio de su vida republicana y pasó de un sistema desorganizado a uno moderno y confiable, entidad que en el futuro guiará la política económica, monetaria, cambiaria y financiera del país. Esta entidad desde su fundación se convirtió en el centro mismo de la vida económica nacional y en la principal guía de la economía, habiéndole encomendado las principales operaciones y facultades para conducir de modo adecuado los grandes intereses nacionales.

El Banco Central del Ecuador, rodeado de un ambiente de desconfianza, inicia sus funciones enfocadas primordialmente a cumplir su principal objetivo:

¹² Banco Central del Ecuador, Compendio de una visión general, enero 1995, p. 17.

mantener la estabilidad monetaria, crediticia y cambiaria más favorable para el desarrollo del país.

Bajo esta premisa, el Banco, mediante Decreto Supremo fue inaugurado el 10 de agosto de 1927, fecha en la cual el Presidente Isidro Ayora, al inaugurar esta institución bancaria dijo: “con la fundación del Banco Central, los ecuatorianos conscientes del verdadero civismo y del porvenir del Ecuador, hemos querido también hacer Patria; o sea, darnos un sistema financiero económico que sustituyese el caótico y vicioso que imperó hasta hoy, impidiendo el proceso evolutivo ecuatoriano. Como bien se ha dicho, a propósito de la institución que inauguramos en este momento, el Estado conquista ahora la eminente dirección de las finanzas públicas”.

El Banco Central del Ecuador ha implementado en los últimos años una serie de cambios estructurales que han permitido modernizar a la institución y fortalecer el cumplimiento de su misión y mandato legal. Esta experiencia ha sido positiva para la Institución, no obstante, el proceso de mejoramiento debe ser dinámico y permanente.

La base legal de la estructura organizacional del Banco Central del Ecuador antes del proceso de dolarización, se fundamentó en la promulgación del Decreto Ejecutivo No. 1564 del 30 de junio de 1998, el mismo que fue publicado en el Registro Oficial No. 354 del 6 de julio de 1998, en el que se aprobó la reforma integral del Banco Central del Ecuador. La misión de ese

entonces estaba encaminada a asesorar a la Junta Monetaria en el diseño de las políticas monetaria, financiera, crediticia y cambiaria, para precautelar la estabilidad de los precios y la solvencia financiera externa del país, ejecutar dichas políticas y servir como depositario oficial y agente financiero del Estado.

Los objetivos a cumplirse fueron:

- Asesorar a la Junta Monetaria en el diseño de las políticas monetaria, financiera, crediticia y cambiaria, para precautelar la estabilidad de los precios y la solvencia financiera externa del país.
- Ejecutar las políticas monetaria, financiera, crediticia y cambiaria.
- Servir como depositario oficial y del sistema financiero y agente financiero del Estado, en concordancia con la base legal, reglamentaria y técnica que exista para el efecto.

Finalmente, bajo esta base legal el Banco Central del Ecuador trabajó con el fin de alcanzar dichos objetivos y cumplir con su misión institucional a cabalidad, hasta que el país ingresó en este nuevo esquema monetario, donde tuvo que redefinir su misión y objetivos institucionales.

En el marco de la dolarización, se ha restringido la política monetaria; sin embargo, se han fortalecido las demás funciones que cumple el Banco Central del Ecuador.

Este fortalecimiento es importante en cuanto al actual requerimiento del país de contar con una institución técnica que además, sea un asesor en materia económica del Gobierno. Este es el mecanismo para cumplir con la misión institucional de “garantizar el funcionamiento del régimen monetario de dolarización e impulsar el crecimiento económico del Ecuador”.

El proceso de dolarización de la economía ecuatoriana conllevó a una transformación sustancial en el quehacer de la política económica general del país. En este contexto, el Banco Central del Ecuador se vio abocado a cambios estructurales internos que permitan ambientar a la institución al nuevo esquema sustentado en la libre circulación de divisas, la sustitución de la moneda local por el dólar estadounidense como reserva de valor, unidad de cuenta, así como de medio de pago y cambio.

Ciertamente que la institución ha reformado su estructura organizacional permanentemente, en respuesta al entorno de la economía y la sociedad, su aporte y sacrificio para impulsar su modernización han sido significativos y se han traducido en una severa contracción del personal y en una continua renovación y ajuste de su ordenamiento institucional, en función de las exigencias de estabilización y desarrollo del país.

Esta reforma debe estar acorde con el esquema implementado por la institución en los últimos años y que ha permitido tanto su modernización como

la profesionalización de su recurso humano. En este sentido, el Banco Central del Ecuador ha sido líder en los procesos de cambio.

A partir del 30 de junio de 1998, mediante la expedición del Decreto Ejecutivo # 1564, el Banco Central del Ecuador puso en vigencia su nueva estructura organizacional basada en procesos, en donde se buscaba alcanzar los siguientes objetivos:

- a) Establecer con claridad y precisión los productos y los clientes de la institución.
- b) Señalar los procesos necesarios para generar los productos institucionales.
- c) Interrelacionar los productos que son a su vez insumos de otros procesos.
- d) Evitar duplicaciones de actividades y tareas a través de diseñar y disponer de procesos integrales con métodos uniformes de trabajo.
- e) Lograr una mayor productividad a través de la optimización de los recursos de la institución y de la complementaridad de los esfuerzos colectivos de la organización, además de una continua y permanente mejora de los procesos.
- f) Reducir instancias administrativas para agilizar los procedimientos y trámites de la banca central, mediante el establecimiento de estructuras abiertas que posibiliten el aprovechamiento de trabajo en equipos, tornando explícitas las responsabilidades de dichas instancias y orientando su desarrollo.

- g) Mantener una estructura de carácter flexible que evite el crecimiento desordenado de la institución, a fin de asegurar su evolución consistente y coherente a nivel nacional, acorde con el dinamismo que exige la administración moderna de los procesos.

2.1.1 Funciones de la banca central

Los Bancos Centrales operan en la mayoría de países como organismos autónomos con personería jurídica propia, siendo propiedad del Estado. En algunos casos, su autonomía es significativa, ya que está consagrada constitucionalmente. Los bancos centrales cumplen responsabilidades en el área monetaria, crediticia y cambiaria. Sus tareas son preservar el valor de la moneda, es decir, combatir la inflación y reducir las fluctuaciones en la economía.

Las funciones que actualmente desempeña el Banco Central del Ecuador, se las podría agrupar en las siguientes áreas:

En el campo macroeconómico:

- Realizar una evaluación continua de los potenciales choques externos e internos que puedan alterar los flujos de la economía nacional.
- Identificar los medios de transmisión de estos choques, anticipar y determina su duración y diseñar e implementar mecanismos de

respuesta a través de fondos de estabilización, operaciones de recirculación, entre otros.

- Monitorear la política económica del país, procurar su coherencia interna y externa y sugerir ajustes al gobierno nacional.
- Identifica los sectores más vulnerables de la economía.
- Definir y controlar las variables determinantes del crecimiento económico y la liquidez.
- Realizar estudios teóricos y empíricos sobre la estructura y desarrollo de la economía en el mediano y largo plazos.
- Elaborar estadísticas y previsiones en las áreas fiscal, monetaria, externa, real y financiera.

En el campo microeconómico:

- Ejecutar el régimen monetario de la República.
- Administrar y regular el sistema de pagos.
- Administrar el sistema de canje.
- Administrar las cuentas del sector público y entidades del sistema financiero privado sujetas a encaje.
- Administrar los procesos de canje de moneda.
- Monitorear los riesgos financieros.
- Administrar los activos y pasivos internacionales de la reserva.
- Recircular la liquidez del sistema financiero.
- Efectuar el servicio de la deuda pública interna y externa.

- Facilitar la recuperación de la cartera recibida o transferida al Banco Central del Ecuador.

Los niveles micro y macroeconómicos de la misión del Banco Central del Ecuador son complementarios y dependientes el uno del otro, para citar como ejemplo, se podría decir que para lograr estabilidad económica es indispensable un funcionamiento razonable y confiable del sistema de pagos y a su vez para que sea óptimo el funcionamiento del sistema de pagos, requiere de una confiable estabilidad económica, todo esto es posible si la banca central de un país es autónoma e integrada.

2.1.1.1 *Agente financiero del gobierno*

En la mayoría de los países, el Banco Central realiza tareas como agente financiero del Gobierno, lo cual significa recibir depósitos de instituciones públicas, efectuar pagos y emitir valores por cuenta del Gobierno o sus organismos y colaborar en los procesos de negociación de la deuda externa.

Actúa otorgando créditos al sector público cuando éste tiene déficit, este tipo de actividad ha sido tradicional en los países latinoamericanos, debido a los problemas de inflación que han experimentado ciertos países; sin embargo, en algunos está prohibido por ley o por la Constitución.

Durante los últimos años la instrumentación de la política monetaria por diversos Bancos Centrales ha evolucionado hacia una mayor utilización de los mecanismos de mercado.

Con el fin de velar por la estabilidad de precios y de la moneda y en su calidad de responsable de la política monetaria, los bancos centrales controlan la oferta de dinero a través de las operaciones de mercado abierto¹³, requerimientos de reserva (encaje bancario) y las operaciones de redescuento, instrumentos a través de los cuales las acciones de política que ejerce el Banco Central afectan a la demanda agregada y a la inflación.

En materia monetaria, la Ley para la Transformación Económica del Ecuador¹⁴, autoriza al Banco Central del Ecuador a través del Directorio de la Institución, para que, con cargo a sus reservas internacionales de libre disponibilidad del Sistema de Operaciones, y como medio de recircular la liquidez del sistema financiero, realice operaciones de mercado abierto, a través de emitir y colocar Títulos del Banco Central (TBC) y realizar operaciones de reporto.

En cuanto a la política cambiaria tampoco es función del Banco Central del Ecuador el diseño y ejecución de la misma por cuanto la dolarización permitió estabilizar el dólar a 25.000 sucres por dólar y está en circulación la moneda norteamericana.

¹³ Operaciones de Mercado Abierto, son transacciones que realiza el Banco Central a través de las mesas de dinero y cambios para controlar la cantidad de dinero en la economía.

¹⁴ Dictada por el Congreso Nacional en la Ley 2000-4 y publicada en el Registro Oficial No. 34 de 13 de marzo de 2000.

Bajo dolarización, otro mecanismo monetario importante, lo constituye el encaje, ya que permite monitorear y regular la liquidez del sistema y reducir su volatilidad, incentivando a las instituciones financieras para que se apoyen en sus propios recursos y apliquen las medidas prudenciales necesarias para administrarlos. El encaje, en este nuevo esquema monetario, juega un papel importante en el adecuado funcionamiento del sistema de pagos. Al inicio del año 2000, la tasa de encaje se ubicó en el 9%¹⁵, modificándose a finales de año al 8%¹⁶.

Con el fin de dotar de mayor liquidez al sistema financiero, el Directorio del Banco Central del Ecuador, procedió a modificar el encaje legal en el año 2001 al pasar del 8% al 4%¹⁷, tasa que se aplicó sobre el total de los depósitos y captaciones de dólares de los Estados Unidos de América.

En cuanto al manejo de la política cambiaria, antes de la dolarización fue negativo, ya que por la incertidumbre de los agentes económicos, y sobre todo por la pérdida de credibilidad de los mismos en las autoridades monetarias, el tipo de cambio se mantuvo con una tendencia al alza de manera permanente, lo que determinó una devaluación anual cercana al 200%. En dolarización, la ventaja en materia cambiaria, fue que se eliminó el riesgo cambiario, derivado de la estabilidad cambiaria.

¹⁵ El Directorio del Banco Central del Ecuador, según Regulación No. 054-2000, procedió a modificar el encaje a partir del 27 de enero de 2000.

¹⁶ El Directorio del Banco Central del Ecuador, según Regulación No. 072-2000 del 5 de diciembre de 2000, procedió a modificar el encaje legal.

¹⁷ El Directorio del Banco Central del Ecuador, según Regulación No. 073-2001 del 11 de enero de 2001, procedió a modificar el encaje legal.

En cuanto a la política de tasas de interés, se tomó la siguiente acción; en la Ley para la Transformación Económica del Ecuador (Ley 2000-4), Capítulo II, se estableció el desagio de las tasas de interés, mecanismo que consistió en reajustar las tasas activas y pasivas por una sola vez a partir del 11 de enero de 2000¹⁸.

Considerando que una de las ventajas de la dolarización es facilitar la convergencia de las tasas de interés hacia niveles internacionales, en el caso ecuatoriano estas tasas son sumamente elevadas, adicionalmente el spread entre tasas activas y pasivas es sumamente alto, debido a la estructura de costos que presenta el sistema financiero.

2.1.1.2 Banco de bancos

El Banco Central es un banco de bancos, es decir, los bancos comerciales acuden a él para corregir situaciones transitorias de iliquidez. Los instrumentos utilizados son redescuentos de documentos y líneas de crédito. De esta manera el Banco Central se convierte en un prestamista de última instancia para instituciones del sector financiero en dificultades.

Esta función del Banco Central, se puede ver, cuando los pánicos financieros amenazan con quebrar con el sistema financiero. La intervención rápida del Banco Central puede restablecer la confianza y evitar una retirada general del dinero depositado en los intermediarios financieros, una congelación de los créditos o, lo que es peor, una congelación de los préstamos.

¹⁸ La tasa activa se ubicó en 16.82% y la pasiva en 9.35%.

El Banco Central asume este papel siempre que quiebran grandes Instituciones financieras o cuando existe un grave riesgo de inestabilidad.

En los años de 1998 y 1999, se produjeron importantes connotaciones, que marcaron la vida del país en la historia ecuatoriana, así, en 1998, se produjo un importante cambio político, la conformación de una Asamblea Constituyente que culminó con una nueva Constitución de la República, en la que, entre otros cambios, se proclama la autonomía e independencia del Banco Central del Ecuador, mediante el Artículo 261 de la Constitución y publicado en el Registro Oficial No. 1 del 11 de agosto de 1998 en el que se dice: “El Banco Central del Ecuador, persona jurídica de derecho público con autonomía técnica y administrativa, tendrá como funciones establecer, controlar y aplicar las políticas monetaria, financiera, crediticia y cambiaria del Estado y, como objetivo, velar por la estabilidad de la moneda”¹⁹

En este mismo período, debido a la ya citada crisis financiera, los bancos evidenciaron dificultades de liquidez y solvencia, sembrando la desconfianza en la banca ecuatoriana, lo que generó por parte de los agentes económicos un posicionamiento en dólares. Esta falta de liquidez, presionó a que las autoridades monetarias ejerzan su papel de prestamista de última instancia, como le asignaba la Ley, y con el fin de reducir la crisis sistémica, solventó las deficiencias de liquidez de algunos bancos, lo que determinó un incremento de

¹⁹ Art. 261 de la Constitución Política de la República del Ecuador.

la emisión monetaria²⁰, registrando una tasa de crecimiento nominal superior al 150% anual.

Cabe mencionar, que si en un momento dado la economía ecuatoriana, tuvo necesidades de recursos por falta de liquidez, posteriormente, debido a los préstamos concedidos por el Banco Central del Ecuador al sistema financiero vía créditos, generó un exceso de liquidez, pues los agentes económicos preferían mantener sus depósitos en dólares antes que en moneda nacional, situación que obligó al Banco Central del Ecuador a incrementar sus tasas de interés en sucres, con el consecuente impacto en las tasas referenciales, a fin de hacer más atractivo el ahorro en moneda nacional y disminuir la presión sobre el dólar, que a su vez, ejercían presión sobre las reservas internacionales, las mismas que decrecían paulatinamente.

Con el fin de controlar el exceso de liquidez que se observó para el año de 1999, el Banco Central del Ecuador utilizó otro mecanismo monetario como fue el encaje bancario, orientado a modular la oferta monetaria, en tal virtud, este instrumento se lo incrementó por tres ocasiones pasando del 12% que estuvo en 1998 al 16%²¹, al 19%²² y al 24%²³ en lo que fue el año de 1999.

Todo este panorama cada vez conducía a que el Ecuador iniciara el camino hacia una hiperinflación y sumado a esto la política gubernamental que estaba orientada a evitar el riesgo financiero sistémico y resguardar el sistema de

²⁰ La emisión monetaria es igual a la suma de la Reserva Monetaria Internacional Neta más los Activos Internos Netos.

²¹ Se modificó a partir del 21 de enero de 1999, para encaje de todos los depósitos y captaciones en moneda nacional.

²² Se modificó a partir del 2 de diciembre de 1999, para encaje de todos los depósitos y captaciones en moneda nacional.

²³ Se modificó a partir del 30 de diciembre de 1999, para encaje de todos los depósitos y captaciones en moneda nacional.

pagos, determinó que la política monetaria ejercida por la autoridad monetaria representada en el Banco Central del Ecuador, pierda su autonomía y se torne endógena, trayendo como consecuencia dificultades en el control de los agregados monetarios.

Finalmente, en 1999, el Instituto Emisor, debió enfrentar no solo desequilibrios económicos sin precedentes, sino la falta de consensos políticos y sociales, que debilitaron el proceso de ajuste y afectaron seriamente la independencia en el manejo de los instrumentos de política monetaria que tradicionalmente tuvo el Banco Central del Ecuador a su disposición.

El profundo deterioro de la economía, la desconfianza persistente de los agentes en el sistema financiero, las dificultades políticas, llevaron a la necesidad de aplicar un giro drástico en el manejo de la política monetaria, así, el 9 de enero de 2000, el Gobierno Nacional anunció la decisión de adoptar de manera oficial un esquema de dolarización de la economía, esquema que implica no sólo una modificación del régimen cambiario, sino el cambio del sistema monetario, promoción del equilibrio macroeconómico y puesta en práctica reformas estructurales.

2.1.1.3 *Suministrador de dinero legal*

El Banco Central es la única entidad autorizada a fabricar, acuñar, emitir, poner en circulación, canjear, retirar y desmonetarizar billetes y monedas, es decir es

el encargado de la emisión de billetes y monedas que constituyen el circulante de la economía.

La implementación de la dolarización, introdujo reformas legales, las mismas que se evidenciaron en la promulgación de la Ley para la Transformación Económica del Ecuador, dictada por el Congreso Nacional en la Ley 2000-4 y publicada en el Registro Oficial No. 34 del 13 de marzo de 2000.

En esta Ley, se establece que por mandato del artículo 242 de la Constitución Política de la República del Ecuador, el sistema económico debe garantizar a los habitantes iguales derechos y oportunidades para alcanzar el trabajo, entre otros puntos y para lo cual, fue necesario adoptar medidas radicales que permitan al país salir de la crisis económica y adecuar a las necesidades de la economía nacional un esquema de libre circulación del dólar de los Estados Unidos de Norteamérica.

Esto hizo necesario introducir reformas en la Ley de Régimen Monetario y Banco del Estado y en otros cuerpos legales relacionados con la materia.

Mediante sustitución y agregación de artículos, se estableció, que el régimen monetario se fundamenta en el principio de plena circulación de las divisas internacionales en el país y su libre transferibilidad al exterior, y cuya ejecución corresponde al Banco Central del Ecuador. Adicionalmente, se fija, por Ley que el Banco Central del Ecuador canjeará los sucres en circulación por dólares de

los Estados Unidos de América, a una cotización fija e inalterable de 25.000 sucres por dólar; por lo tanto se prohíbe que el Banco Central del Ecuador realice la emisión de nuevos sucres, salvo la moneda fraccionaria en dólares.

Bajo el contexto de dolarización, el Banco Central del Ecuador, tuvo que eliminar ciertas funciones como: emisión monetaria, exceptuando la moneda fraccionaria en dólares, conceder créditos al sistema financiero, o créditos de emergencia al Gobierno Nacional, esto es, dejar de ser prestamista de última instancia, y perder parcialmente la capacidad de efectuar operaciones de mercado abierto.

Sin embargo, no todos los instrumentos monetarios han sido suprimidos, se mantiene el encaje como instrumento para regular la liquidez de la economía y se ha introducido un nuevo mecanismo de recirculación de la liquidez del sistema financiero²⁴, a través de operaciones de mercado abierto, mecanismo que se denominan Títulos del Banco Central (TBC) y las operaciones de reporto.

Adicionalmente el Banco Central del Ecuador tiene la responsabilidad de normar la utilización de estos instrumentos y de precautelar la liquidez del sistema de pagos.

²⁴ Recircular la liquidez significa, recoger los excedentes de recursos que existan en el sistema financiero, mediante la emisión de Títulos del Banco Central (TBC), redistribuirlos equitativamente y canalizarlos, mediante operaciones de reporto, hacia instituciones financieras que presenten necesidades temporales de liquidez y que no puedan acceder de manera suficiente al mercado interbancario.

2.1.1.4 *Fiduciario Público*

El Contrato de Fideicomiso, es un convenio por medio del cual se instrumenta el servicio que realiza el Banco Central del Ecuador para atender el pago de determinadas obligaciones contractuales, adquiridas por el Gobierno Nacional, Seccional y demás entidades y organismos públicos. En esta operación intervienen el Banco Central del Ecuador como Fiduciario Público.

Esta figura jurídica se instrumenta en el Banco Central del Ecuador, debido a que por Ley el ex – Instituto Emisor es agente fiscal y financiero del Gobierno y depositario de los fondos públicos y todos los pagos y transferencias del sector público deben hacerse por su intermedio, siendo por lo tanto natural y legítimo que actúe como agente fiduciario, autorizado por una entidad pública deudora para que de sus fondos allí depositados, pague a un acreedor de ella, sus obligaciones contractuales.

Los contratos de fideicomiso público en los cuales comparece el Banco Central del Ecuador como fiduciario tienen dos propósitos fundamentales:

1. Cumplir con una imposición legal, pues este es el mandato de los artículos 119 y 120 de la Ley de Régimen Monetario y Banco del Estado; y,

2. Servir de fuente de pago de obligaciones asumidas por las entidades del sector público, las cuales en la práctica, comparecen a la suscripción de estos contratos como constituyentes.

Es importante anotar que la connotación de fideicomiso público, se adquiere en función del constituyente.

El contrato de fideicomiso público no obliga al Banco Central del Ecuador a constituirse en garante de las obligaciones, por tanto, cesa toda responsabilidad como fiduciario en todos los casos en los que las cantidades destinadas a la amortización y pago de intereses no fueren suficientes para el servicio de la deuda.²⁵

2.2 Funcionamiento del fideicomiso público en el Banco Central del Ecuador

La base normativa para que el Banco Central del Ecuador celebre contratos de fideicomiso público está dada por los artículos 119 y 120 de la Ley Orgánica de Régimen Monetario y Banco del Estado²⁶ y por el artículo 138 de la Ley Orgánica de Administración Financiera y Control.

El artículo 119 de la Ley Orgánica de Régimen Monetario y Banco del Estado, establece: "El Banco Central efectuará el servicio de la deuda pública interna y

²⁵ Artículo 139 de la Ley Orgánica de Administración Financiera y Control

²⁶ Reformada mediante Ley 93, Art.29, publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 764 de 22 de agosto de 1995, se asigna al Banco Central del Ecuador la calidad de depositario oficial de los fondos del Sector Público.

retendrá los recursos necesarios para el servicio de la deuda pública externa que la servirá el Banco Central del Ecuador”.

El artículo 120 de la Ley Orgánica de Régimen Monetario y Banco del Estado, contempla: “Para el cumplimiento de la disposición contenida en el artículo anterior, todo contrato de endeudamiento que celebren el Estado y las demás entidades y empresas del sector público, estará respaldado por el fideicomiso de la totalidad de ingresos de la entidad deudora en el Banco Central”.

El artículo 138 “Fideicomiso con el Banco Central” de la Ley Orgánica de Administración Financiera y Control, establece: “En toda escritura pública de emisión de bonos se insertará la cláusula o cláusulas referentes al contrato de fideicomiso, en virtud del cual el Banco Central del Ecuador se encargará de efectuar el servicio de amortización e intereses y efectuar el pago correspondiente, de acuerdo con las disposiciones de Ley de Régimen Monetario”.

El Banco Central del Ecuador es depositario de los fondos del sector público, por tanto el gobierno de la república, sus dependencias, las demás entidades y empresas del sector público de cualquier clase, deben efectuar por medio del Banco Central del Ecuador todos los cobros y pagos que tuvieren que hacer, así como todas las operaciones bancarias que requiera el servicio público, de acuerdo con las resoluciones que adopte el Directorio.

El Banco Central del Ecuador efectúa también la retención y distribución automática de los tributos con destino específico y de las tasas por servicios que se le encomiendan. Es por tanto, el agente fiscal de las instituciones del sector público.

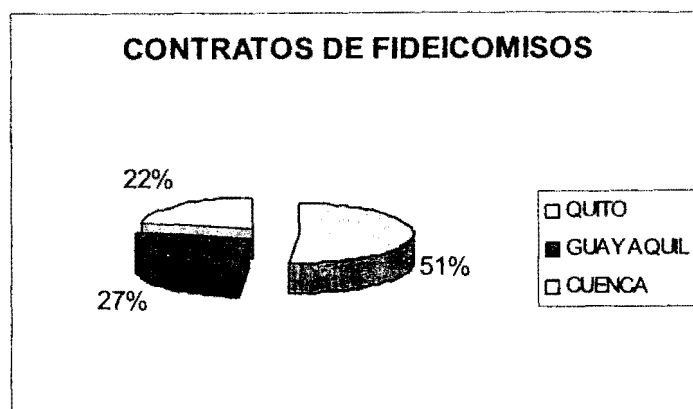
2.3 *Análisis y evaluación del fideicomiso público administrado por el Banco Central del Ecuador en el período comprendido entre 1998 – 2002.*

El Banco Central del Ecuador viene administrando contratos de fideicomiso en forma descentralizada, pues al primer semestre de 2003 maneja 798, de los cuales, las oficinas de Quito, Guayaquil, y Cuenca, administran 409, 225 y 164, respectivamente²⁷.

Como se observa en el siguiente gráfico, la distribución de contratos de fideicomiso, muestra las preferencias que los ayuntamientos mantienen por financiar sus actividades, principalmente aquellas relacionadas con servicios básicos (agua potable, alcantarillado, etc.) y obras relacionadas con las actividades propias de los cabildos, situación que se traduce en un aumento del nivel de bienestar de la población a la cual esta dirigida estas obras.

²⁷ Fuente: Banco Central del Ecuador

Gráfico # 1



Fuente: Banco Central del Ecuador
Elaboración: La Autora

Es de indicar que para el análisis y evaluación del fideicomiso público administrado por el Banco Central del Ecuador, se tomó el período 1998-2002, en virtud de que a partir del año 1998, hubo importantes comportamientos de los diferentes agregados monetarios, y a partir del año 2000, se adoptó el esquema de dolarización de la economía, situación que incidió en las finanzas públicas de las entidades del sector público y privado.

Seguidamente se establecen los contratos de fideicomiso y sus respectivos montos de operación que han sido celebrados entre el Banco del Estado, Organismos Seccionales y Banco Central del Ecuador, durante el período análisis.

Cuadro # 1

**CONTRATOS DE FIDEICOMISOS PÚBLICOS
CELEBRADOS CON EL BANCO DEL ESTADO**

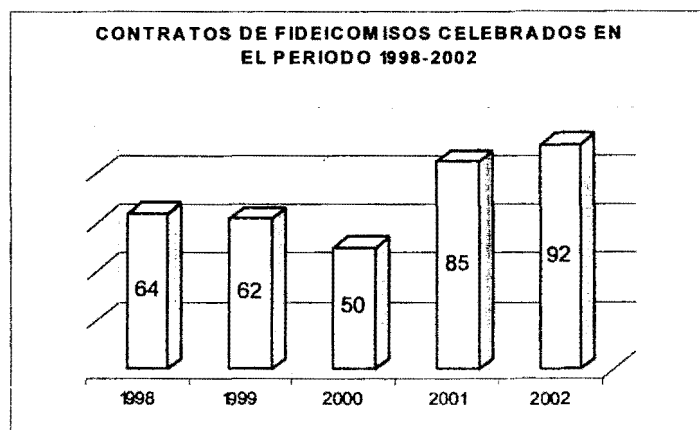
AÑOS	NUMERO DE CONTRATOS	MONTO USD
1998	64	10,365,518.67
1999	62	15,069,062.73
2000	50	29,011,378.85
2001	85	58,314,178.41
2002	92	57,386,931.09
TOTAL	353	170,147,069.75

Fuente: Banco Central del Ecuador
Elaboración: La Autora

Conviene indicar que en el período en análisis, la tasa anual de crecimiento tanto en número de contratos como en monto ha sido del 44 y 454%, en su orden, situación que evidencia el uso intensivo de este instrumento financiero.

Como se aprecia en el gráfico, en los últimos años se registra un crecimiento en la utilización de este instrumento financiero que ofrece el Banco Central del Ecuador como agente fiduciario del Estado, cuyos destinos fueron para la realización de obras de infraestructura de los Organismos Seccionales.

Gráfico # 2



Fuente: Banco Central del Ecuador
Elaboración: La Autora

Por su parte, el deterioro de la situación económica acentuó los problemas del sistema bancario derivados de la práctica de otorgar crédito a prestatarios vinculados con los bancos, del crecimiento del crédito en moneda extranjera otorgado a prestatarios que no generan ingresos en divisas, y de la falta de rigurosidad en la supervisión.

El 1 de enero de 1999 se introdujo un impuesto del 1% sobre las transacciones financieras, que agravó las dificultades de los bancos al estimular una sustancial desintermediación financiera, situación que relativamente no influyó en la contratación de préstamos por parte de los gobiernos seccionales y provinciales del país.

A continuación se presenta un cuadro y gráfico consolidados, conteniendo la utilización de éstos instrumentos financieros por regiones, a fin de establecer la participación porcentual de los contratos de fideicomiso, conforme a lo establecido en las normas de descentralización de las inversiones.

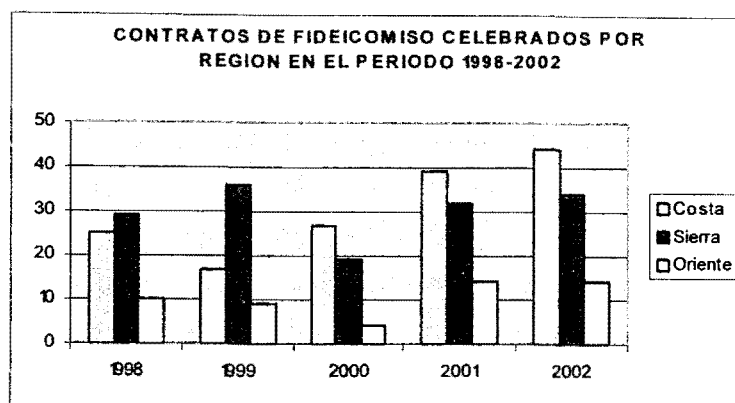
Cuadro # 2

Contratos de Fideicomiso por regiones celebrados en el período 1998-2002

Años	Costa		Sierra		Oriente		Total Contratos	Monto USD
	No.	Monto en USD	No.	Monto en USD	No.	Monto en USD		
1998	25	1,701,088.49	29	8,359,773.50	10	304,656.68	64	10,365,518.67
1999	17	5,821,710.00	36	8,038,021.32	9	1,209,331.41	62	15,069,062.73
2000	27	24,771,595.71	19	3,575,852.14	4	663,931.00	50	29,011,378.85
2001	39	29,280,964.78	32	24,014,750.63	14	5,018,463.00	85	58,314,178.41
2002	44	27,181,387.83	34	27,746,363.97	14	2,459,179.29	92	57,386,931.09
TOTAL:	152	88,756,746.81	150	71,734,761.56	51	9,655,561.38	353	170,147,069.75

Fuente: Banco Central del Ecuador
Elaboración: La Autora

Gráfico # 3



Fuente: Banco Central del Ecuador
Elaboración: La Autora

A continuación se presenta un cuadro de los contratos de fideicomisos públicos celebrados por regiones en el período analizado:

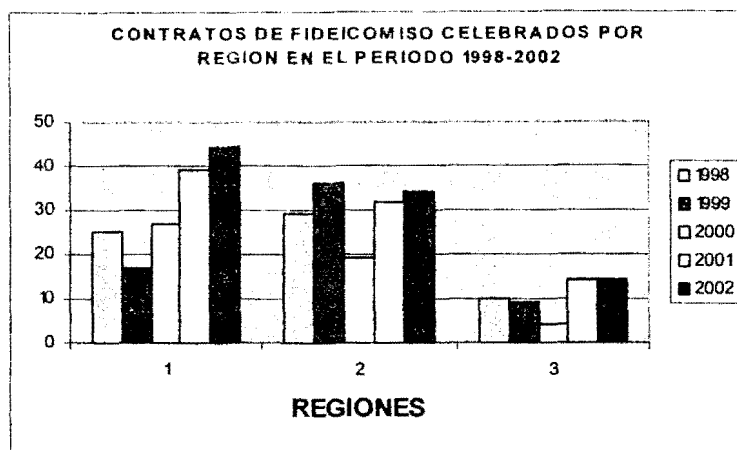
Cuadro # 3

**CONTRATOS DE FIDEICOMISOS PÚBLICOS
POR REGIONES**

AÑOS	COSTA (1)	SIERRA (2)	ORIENTE (3)
1998	25	29	10
1999	17	36	9
2000	27	19	4
2001	39	32	14
2002	44	34	14
TOTAL	152	150	51

Fuente: Banco Central del Ecuador
Elaboración: La Autora

Gráfico # 4



Elaboración: La Autora
Fuente: Banco Central del Ecuador

- En la Costa, en el período analizado hubo una utilización del 44% del total de los fideicomisos públicos suscritos por parte de los Organismos Seccionales pertenecientes a esta región.
- En la Sierra, en el período analizado hubo una utilización del 42% del total de los fideicomisos públicos suscritos por parte de los Organismos Seccionales pertenecientes a esta región.
- En el Oriente, en el período analizado hubo una utilización del 14% del total de los fideicomisos públicos suscritos por parte de los Organismos Seccionales pertenecientes a esta región.

Seguidamente se puede apreciar un cuadro de los montos otorgados por regiones por concepto de contratos de fideicomisos.

Cuadro # 4

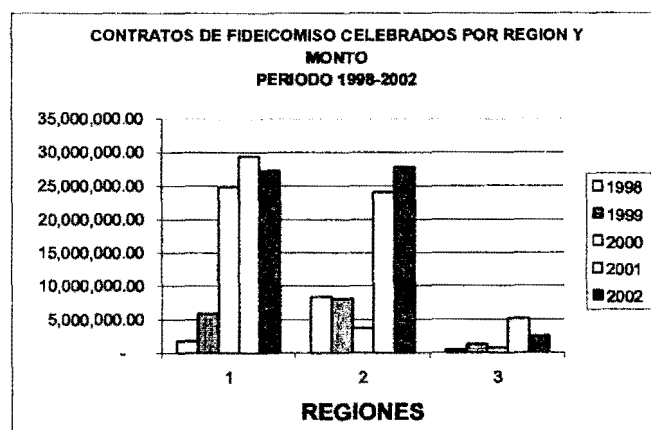
**CONTRATOS DE FIDEICOMISOS PÚBLICOS
POR REGIONES Y MONTOS**

AÑOS	COSTA USD (1)	SIERRA USD (2)	ORIENTE USD (3)
1998	1,701,088.49	8,359,773.50	304,656.68
1999	5,821,710.00	8,038,021.32	1,209,331.41
2000	24,771,595.71	3,575,852.14	663,931.00
2001	29,280,964.78	24,014,750.63	5,018,463.00
2002	27,181,387.83	27,746,363.97	2,459,179.29
TOTAL	88.756.746,81	71.734.761,56	9.655.561,38

Fuente: Banco Central del Ecuador

Elaboración: La Autora

Gráfico # 5



Fuente: Banco Central del Ecuador

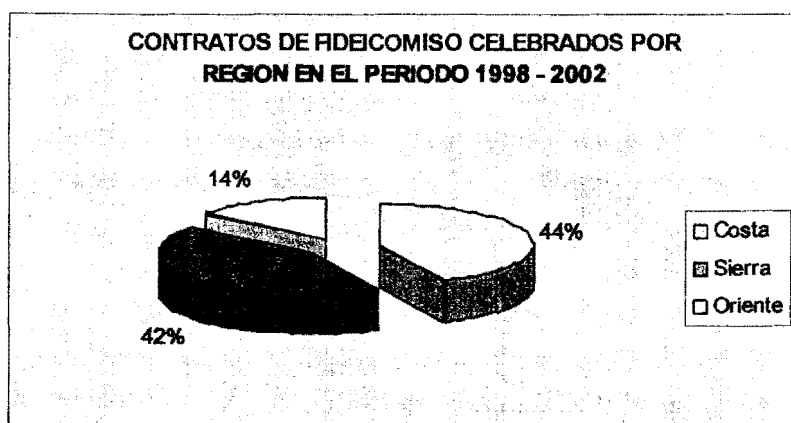
Elaboración: La Autora

- En la Costa, en el período analizado hubo una utilización por parte de los Organismos Seccionales pertenecientes a esta región, por concepto de montos de operación del 52%.
- En la Sierra, en el período analizado hubo una utilización por parte de los Organismos Seccionales pertenecientes a esta región, por concepto de montos de operación del 42%.

- En el Oriente, en el período analizado hubo una utilización por parte de los Organismos Seccionales pertenecientes a esta región, por concepto de montos de operación del 6%.

En resumen, como se puede apreciar en el siguiente gráfico, la utilización de este mecanismo en la Costa y en la Sierra es casi similar, mientras que en el Oriente en menor proporción.

Gráfico # 6



Fuente: Banco Central del Ecuador
Elaboración: La Autora

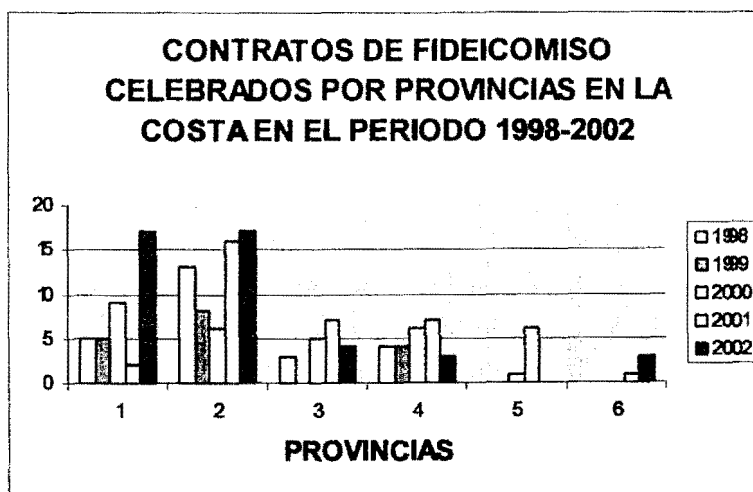
A continuación se presenta un cuadro y gráfico de los contratos de fideicomiso, conteniendo la utilización de éstos instrumentos financieros por provincia en cada una de las regiones, a fin de establecer la participación porcentual de cada uno de los Organismos Seccionales.

Cuadro # 5
CONTRATOS DE FIDEICOMISO CELEBRADOS POR PROVINCIA EN LA
COSTA
Período: 1998 – 20002

Años	1998	1999	2000	2001	2002	TOTAL	PORCENTAJE
EL ORO (1)	5	5	9	2	17	38	25%
GUAYAS (2)	13	8	6	16	17	60	39%
MANABI (3)	3	0	5	7	4	19	12%
LOS RIOS (4)	4	4	6	7	3	24	16%
ESMERALDAS (5)	0	0	1	6	0	7	5%
GALAPAGOS (6)	0	0	0	1	3	4	3%

Fuente: Banco Central del Ecuador
Elaboración: La Autora

Gráfico # 7



Fuente: Banco Central del Ecuador
Elaboración: La Autora

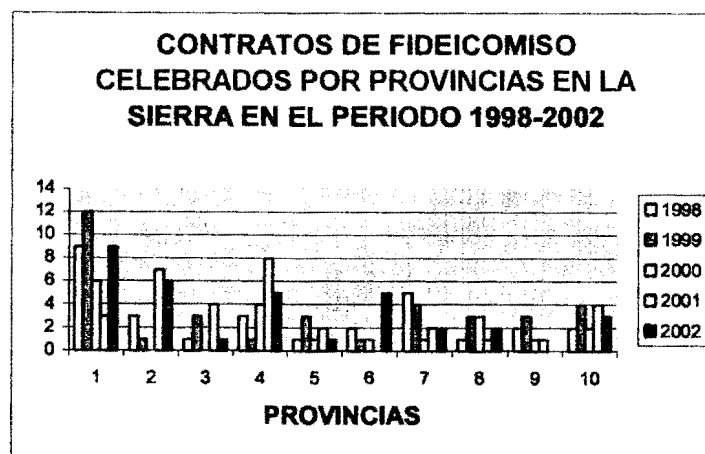
Como se evidencia, la mayor utilización de este instrumento financiero en la Costa, lo realizan las Provincias de El Oro y Guayas, en un 25 y 39% respectivamente.

Cuadro # 6
CONTRATOS DE FIDEICOMISO CELEBRADOS POR PROVINCIA EN LA
SIERRA
Período: 1998 – 2002

Años	1998	1999	2000	2001	2002	TOTAL	PORCENTAJE
LOJA (1)	9	12	6	3	9	39	26%
TUNGURAHUA (2)	3	1	0	7	6	17	12%
CHIMBORAZO (3)	1	3	0	4	1	9	6%
AZUAY (4)	3	1	4	8	5	21	14%
CAÑAR (5)	1	3	1	2	1	8	5%
CARCHI (6)	2	1	1	0	5	9	6%
PICHINCHA (7)	5	4	1	2	2	14	9%
BOLIVAR (8)	1	3	3	1	2	10	7%
COTOPAXI (9)	2	3	1	1	0	7	5%
IMBABURA (10)	2	4	2	4	3	15	10%

Fuente: Banco Central del Ecuador
 Elaboración: La Autora

Gráfico # 8



Fuente: Banco Central del Ecuador
 Elaboración: La Autora

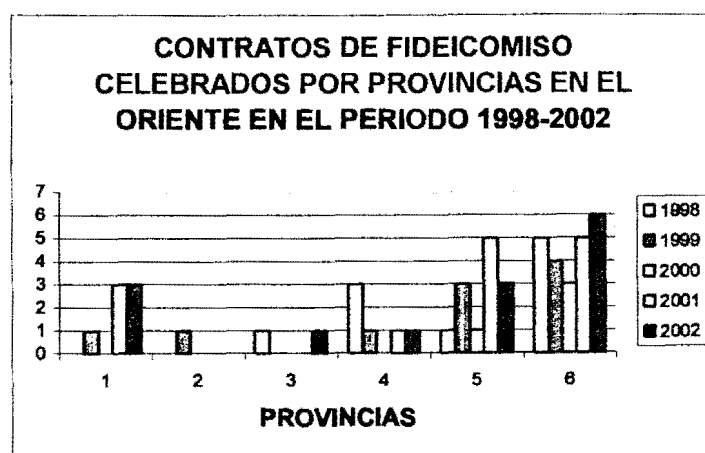
Como se puede ver, la mayor utilización de este instrumento financiero en la Sierra, lo realizan las Provincias de Loja y Azuay en un 26 y 14% respectivamente.

Cuadro # 7
CONTRATOS DE FIDEICOMISO CELEBRADOS POR PROVINCIA EN EL
ORIENTE
Período: 1998 – 20002

Años	1998	1999	2000	2001	2002	TOTAL	PORCENTAJE
PASTAZA (1)	0	1	0	3	3	7	14%
ORELLANA (2)	0	1	0	0	0	1	2%
NAPO (3)	1	0	0	0	1	2	3%
SUCUMBIOS (4)	3	1	0	1	1	6	11%
MORONA (5)	1	3	1	5	3	13	25%
ZAMORA (6)	5	4	3	5	6	23	45%

Fuente: Banco Central del Ecuador
 Elaboración: La Autora

Gráfico # 9



Fuente: Banco Central del Ecuador
 Elaboración: La Autora

Como se observa, la mayor utilización de este instrumento financiero en el Oriente, lo realizan las Provincias de Morona y Zamora en un 25 y 45% respectivamente.

La utilización de este instrumento, como se puede observar lo realizan las provincias más representativas del país.

Al analizar la información económica en forma desagregada por provincias, se puede establecer que las diferencias en la capacidad de generar recursos de autofinanciamiento al interior de cada provincia son enormes.

En lo que tiene que ver con las transferencias recibidas de parte del Gobierno Central y de otros fondos, las provincias de Guayas, Pichincha, Azuay, Loja, presentan una tendencia a recibir más ingresos por transferencias a medida que pasan los años.

Para este grupo de entidades (Gobiernos Seccionales), la dependencia económica de los recursos del Gobierno Central es muy marcada, sus ingresos se componen de aproximadamente el 90% en promedio de transferencias corrientes y de capital, la diferencia corresponde a recursos de autogestión.²⁸

Los ingresos recaudados por cada una de las unidades institucionales están destinados a cubrir dos tipos de gastos: los gastos corrientes y los gastos de capital. La estructura o distribución de esos gastos en estos dos componentes dice mucho sobre la sostenibilidad del Municipio o Consejo Provincial, así como del servicio que presta a la comunidad.

En efecto, mientras más alto sea el porcentaje de los gastos de inversión, respecto del total de gastos, que se destine a inversión, mayor será el beneficio que reciba la comunidad, pues generalmente esos gastos están destinados a la

²⁸ Cuadernos de Trabajo No. 131 Mayo – 2003. Estadísticas de los Gobiernos Seccionales en el Ecuador. 1996 – 2001 BCE – Dirección General de Estudios.

realización de obras de infraestructura. Por el contrario, si son mayores los gastos corrientes, el Municipio está utilizando los recursos de la ciudadanía básicamente para mantener su operatividad y no para prestar los servicios para los que está destinado.

La principal institución financiera pública de este mecanismo es el Banco del Estado, quien actúa como prestamista, al financiar estos proyectos en el orden del 93% de los empréstitos concedidos a los Organismos Seccionales y Provinciales²⁹.

Como se puede observar en el siguiente gráfico, el Banco del Estado, es la institución que mayoritariamente ha utilizado este mecanismo, por ser una institución prestamista especializada para estas operaciones.

Gráfico # 10



Fuente: Banco Central del Ecuador
Elaboración: La Autora

²⁹ Fuente: Banco Central del Ecuador

Por su parte, el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social celebra convenios por purga de mora patronal, mecanismo a través del cual los Municipios y Consejos Provinciales del país, pueden cancelar la deuda que mantienen con el IESS, por concepto de retrasos de los pagos de aportes que por ley deben depositar estas Corporaciones. Esta Institución no puede conceder préstamos al Gobierno Central, a los gobiernos seccionales, a los organismos y entidades que integran el sector público y al sector privado.³⁰

Para fortalecer el control de los gastos, el Gobierno había propuesto una reducción sustancial en las preasignaciones de los ingresos tributarios. Sin embargo, el Congreso asignó a las municipalidades el ingreso proveniente del aumento del impuesto al valor agregado y destinó a gastos en infraestructura alrededor del 40% del ingreso proveniente del impuesto a las transacciones financieras.

La consecución de la obra pública continuó durante estos años difíciles por los que atravesó la economía ecuatoriana, traducándose en un aumento de la obra pública, misma que generó un mayor nivel de empleo en estas localidades, lo cual disminuyó las fuertes presiones sociales derivadas de la mayor crisis que soportó el país.

³⁰ Ley de Seguridad Social: Artículo 71, Registro Oficial 465 de 30 de noviembre de 2001

CAPÍTULO III

EL FIDEICOMISO PÚBLICO COMO UN INSTRUMENTO PARA FACILITAR EL FINANCIAMIENTO:

3.1 El Fideicomiso Público

Uno de los frutos de los avances de la ingeniería financiera, es el desarrollo de instrumentos financieros que satisfagan una demanda cada vez más creciente y sofisticada por parte de los inversores. En esta dirección apuntan una serie de innovaciones que han dado lugar a la aparición de productos financieros con características distintas a los tradicionales.³¹

En este sentido, se analiza el Fideicomiso Público, que por sus características novedosas constituyen un buen exponente de esa creciente tendencia de innovaciones en el ámbito financiero del sector público.

Esta nueva realidad, que no ha merecido hasta hoy ningún comentario de nuestra doctrina, está adquiriendo un desarrollo y una trascendencia tal, en cuanto al manejo del fideicomiso público. Sin embargo, es importante señalar que las características valiosas de esta figura han sido percibidas por las Instituciones Públicas y el Estado, cuyo aprovechamiento a favor de la comunidad es positivo.

³¹ Luis Muñoz, "El Fideicomiso", 2da. Edición, México 1992

De las muchas clasificaciones que se han intentado del fideicomiso, nos interesa la que diferencia el fideicomiso público del privado. El aditamento de la calificación como público o privado ya es suficientemente indicativo de su diversidad, especialmente en lo que respecta al origen del contrato.

Es posible describir al fideicomiso público como un contrato por medio del cual la Entidad Pública, por intermedio de alguna de sus dependencias facultadas y en su carácter de fideicomitente, transmite la propiedad de bienes del dominio público o privado del Estado, o afecta fondos públicos, a un fiduciario (por lo general Instituciones municipales o provinciales), para realizar un fin lícito, de interés público. La definición es aplicable a todas las especies de fideicomisos públicos, no sólo a las nacionales, sino también a las provinciales y municipales.³²

El fideicomiso público se apoya en la estructura convencional que caracteriza el tipo contractual, esto es, la relación bilateral fiduciario-fiduciante, hay, sin embargo, una diferencia esencial de naturaleza genética en el proceso de formación que lo diferencia del fideicomiso privado. En el público, la celebración del contrato es una fase dentro de un proceso, toda vez que existe un procedimiento jurídico sui generis que se inicia en el acto jurídico que da viabilidad al fideicomiso (ley o decreto), fija sus objetivos y características, determina las condiciones y términos a que se sujetará la contratación

³² Acosta Romero

correspondiente y regula, en fin, la constitución, incremento, modificación, organización, funcionamiento y extinción de los fideicomisos.³³

Los contratos de fideicomiso que celebra el Banco Central del Ecuador con el Gobierno y demás entidades públicas tienen una característica especial, que en ningún caso se parece con algunas definiciones jurídicas que constan en nuestra legislación civil, ni su nombre se encuentra entre los contratos nominados del Código Civil. Pero es indudable que reúne todos los elementos esenciales para la formación de un contrato, es decir existe un acuerdo de voluntades que origina derechos y obligaciones, capacidad de los contratantes, consentimiento, objeto lícito y causa lícita.

3.2 Intervinientes

3.2.1 Prestamista (Banco del Estado)³⁴

A partir de los años 70, en el país se vio la necesidad de conformar un fondo permanente de ahorro, con el cual se pueda atender la ejecución de obras y prestación de servicios a fin de canalizar los recursos de la explotación de petróleo, en proyectos de infraestructura básica y equipamiento urbano, en el marco de un desarrollo planificado. En este contexto el Banco del Estado, fue creado en 1976. Sin embargo, a partir de agosto de 1979, con la expedición de la ley estatutaria, inicia sus operaciones como Banco de Desarrollo del Ecuador S.A.

³³ Villagordoa Rozano

³⁴ Creado mediante Decreto No. 774 de 17 de septiembre de 1976, publicado en el R.O. 183 de 30 de los mismos mes y año. Los estatutos fueron expedidos con Ley No. 3731, publicado en el R.O. 8 de 22 de agosto de 1979.

Con la expedición de la Ley de Régimen Monetario y Banco del Estado en 1992, se crea el Banco del Estado en reemplazo del Banco de Desarrollo del Ecuador³⁵.

El Banco del Estado es una institución financiera pública con personería jurídica, autónoma y se rige por la Ley de Régimen Monetario y Banco del Estado y supletoriamente por las disposiciones aplicables de las leyes financieras societarias.³⁶

El Banco del Estado, es la principal institución financiera de la obra pública del país, con personería jurídica autónoma.

El objetivo del Banco del Estado es financiar estudios, programas, proyectos, obras y servicios encaminados a la provisión de servicios públicos, cuya prestación es responsabilidad del Estado, sea que los preste directamente o por delegación a empresas mixtas, a través de las diversas formas previstas en la Constitución y en la Ley de Modernización del Estado; financiar programas del sector público, calificados por el Directorio como proyectos que contribuyan al desarrollo socioeconómico nacional; prestar servicios bancarios y financieros facultados por la ley.

Con esta finalidad, actúa con fondos propios y recursos que obtiene en el país o en el exterior, por cuenta propia o del Estado, de los consejos provinciales,

³⁵ Registro Oficial – Suplemento No. 930 de 7 de mayo de 1992.

³⁶ Artículo 108 de la Ley de Régimen Monetario y Banco del Estado, Edición 31ª. Corporación de Estudios y Publicaciones, Quito, septiembre de 2000.

de las municipalidades, de las demás entidades públicas y las que tengan finalidad social.

El Ministerio de Economía y Finanzas a nombre del Estado, es propietario de por lo menos el 51% de las acciones que componen el capital social del Banco del Estado.

El Plan Estratégico del Banco del Estado, converge como todos los organismos y entidades del sector público a potenciar la aplicación de la política pública y el proceso de planificación descentralizado y participativo en todas las jurisdicciones nacionales, provinciales y cantonales.

El Plan Estratégico del Banco del Estado, sin duda se convierte en un instrumento para consolidar el desarrollo institucional con una visión de largo plazo en el marco de consolidar el nuevo esquema monetario. El esquema, a su vez, requiere de medidas especiales para el fortalecimiento de la gestión fiscal, de la reforma del sistema bancario para superar la crisis financiera impulsando la reactivación del sector productivo, y contribuir con la ejecución de los planes provinciales de desarrollo.

El Banco del Estado es una institución de desarrollo, promueve el crecimiento sustentable del país, a través del financiamiento de programas, proyectos, obras de infraestructura y servicios públicos. Para el efecto, fomenta la asistencia técnica a organismos seccionales y otras entidades de desarrollo e

impulsa el fortalecimiento institucional para coadyuvar con los procesos de descentralización³⁷.

El Banco del Estado, financia los siguientes proyectos:

- ***Preinversión***

Surge como consecuencia de las necesidades insatisfechas detectadas por la comunidad; de políticas de acción institucional; de un plan general de desarrollo; de la existencia de otros proyectos en estudios o en ejecución; de inventario de recursos naturales, etc.

- ***Inversión***

Es la aplicación de recursos con el fin de ampliar, mejorar y modernizar la prestación de bienes o servicios.

- ***Fortalecimiento Institucional***

Los gobiernos seccionales requieren realizar esfuerzos que les permitan generar condiciones favorables para desarrollar satisfactoriamente su gestión institucional.

En este marco se insertan los proyectos de fortalecimiento institucional como una herramienta para potenciar sus capacidades internas y en consecuencia dotar de mejores servicios a la comunidad.

³⁷ Misión del Banco del Estado

La tipología de proyectos para estos componentes es:

- a) Proyectos integrales o sistemas nuevos, son aquellos que pretenden dar soluciones integrales de infraestructura física a las necesidades básicas insatisfechas en localidades que no cuentan con algún tipo de servicios, o que si bien disponen del mismo, sus componentes han cumplido su vida útil;
- b) Proyectos complementarios, de rehabilitación y mejoramiento;
 - Proyectos complementarios, son aquellos que requieren la ejecución de determinados componentes, obras, adquisición de equipos y sistemas indispensables para el funcionamiento de un proyecto o sistema existente.
 - Proyectos de rehabilitación, comprende la reconstrucción de obras y el reemplazo de equipos obsoletos en determinados componentes de un sistema en operación dentro de su vida útil;
 - Proyectos de mejoramiento, comprende aquellos que optimizan un servicio en cantidad y calidad, a fin de satisfacer las demandas actual y proyectadas.
- c) Proyectos de desfinanciamiento, que son operaciones crediticias adicionales en las cuales el costo del proyecto se incrementó, principalmente, como consecuencia de:
 - i. Demoras en la obtención y legalización del financiamiento y/o en los procesos precontractuales y de ejecución
 - ii. Volumen de obras adicionales

- iii. Obras complementarias que requieren para su ejecución la suscripción de contratos complementarios
- iv. Consultorías y gastos que se requieren para cumplir con el objeto del financiamiento del proyecto de preinversión, de gestión del servicio y/o fortalecimiento institucional.
- v. Desfinanciamientos en proyectos de preinversión y/o consultorías adicionales, que se requieren para cumplir con el objeto del crédito.

La evaluación de los proyectos que realiza el Banco del Estado, es en los ámbitos técnico, económico, financiero, ambiental, legal, gestión del servicio; y, participación comunitaria. Como resultado de esta evaluación, la Sucursal del Banco del Estado que corresponda, elabora el informe de crédito en el que se incluye la propuesta de financiamiento, el proyecto de resolución o decisión de aprobación.

La aprobación del crédito puede realizarla el Gerente de la Sucursal, el Gerente General o el Directorio del Banco del Estado de acuerdo con los montos. Dentro de los diez días posteriores a la aprobación del crédito, las sucursales elaboran el proyecto de contrato, que incluye los términos financieros y las condiciones que consten en el informe de crédito y en la respectiva resolución o decisión de aprobación.

Las sucursales son las encargadas de legalizar la firma del fideicomiso del crédito en el Banco Central del Ecuador, los clientes deben presentar en las sucursales los documentos habilitantes del contrato de crédito, dentro del plazo de diez días, contados a partir de la fecha en que fueron notificados.

Cuando el proyecto de contrato de crédito cuenta con el dictamen y la autorización de la Procuraduría General del Estado y del Ministerio de Economía y Finanzas, y de ser el caso, con el decreto ejecutivo correspondiente, las sucursales notifican al cliente para que comparezca a su suscripción. En caso de no presentarse, el Banco del Estado dentro del plazo de quince días cancela el crédito y recupera los gastos incurridos en su tramitación.

En todo contrato se determina el período de disponibilidad del crédito, con la fijación de los plazos para solicitar el primero y último desembolso. Para la recuperación del crédito, se aplica las modalidades de pago, como es el del fideicomiso de rentas.

Los deudores pueden efectuar los pagos en las cuentas habilitadas para el efecto por el Banco del Estado, o realizar el pago en la matriz o en las sucursales del Banco del Estado, en una de las modalidades previstas en el contrato de crédito. La gestión de recuperación la efectúan las sucursales.

Los sectores que el Banco del Estado financia son los siguientes:

- Saneamiento ambiental, para financiar proyectos de agua potable, alcantarillado sanitario, pluvial, combinado, letrización, desechos sólidos, entre otros.
- Equipamiento urbano, para financiar proyectos de parques recreacionales, industriales, mercados, centros comerciales, camales, cementerios, terminales terrestres, puertos, etc.
- Transporte y comunicación, para financiar proyectos de planificación y regulación del transporte urbano, sistemas de comunicación, etc.
- Vialidad, para financiar proyectos de vías urbanas, rurales, facilitadores de tránsito, puentes, equipo caminero, etc.
- Riesgo y control de inundaciones, para financiar proyectos de riego, control de inundaciones.
- Salud, para financiar proyectos de centros y subcentros de salud, hospitales.
- Energía, para financiar proyectos de generación, transformación y distribución de energía, desarrollo minero.
- Turismo, para financiar proyectos de ecoturismo, centros y locales turísticos.
- Desarrollo humano, para financiar proyectos de infraestructura educativa, escuelas, colegios, universidades, proyectos de investigación, coliseos, restauración de edificios de índole cultura, etc.
- Agricultura, ganadería y pesca, para financiar proyectos de silos, centros de acopio, cultivo de especies marinas, desarrollo agropecuario o agroindustrial.

- Protección del medio ambiente y desastres naturales, para financiar proyectos relacionados con la planificación y control del medio ambiente, derivados de desastres naturales, protección de cuencas y áreas naturales protegidas, etc.

El Banco del Estado financia programas, proyectos, obras y servicios del sector público y especialmente del gobierno, de los municipios y consejos provinciales en los montos, plazos y demás condiciones que fije el directorio, sujetándose a las políticas y normas dictadas por el Directorio del Banco Central³⁸.

3.2.2 Prestatario (Gobierno Seccional)

Los gobiernos seccionales autónomos serán ejercidos por los consejos provinciales, los concejos municipales, las juntas parroquiales y los organismos que determine la ley para la administración de las circunscripciones territoriales indígenas y afroecuatorianas³⁹.

Municipios:

Los gobiernos locales son sociedades políticas autónomas subordinadas al orden jurídico constitucional del Estado, cuya finalidad es el bien común local y, dentro de éste y en forma primordial, la atención de las necesidades de la ciudad, del área metropolitana y de las parroquias rurales de la respectiva jurisdicción.

³⁸ Artículo 124 de la Ley de Régimen Monetario y Banco del Estado.

³⁹ Artículo 228 de la Constitución Política de la República

Cada Municipio constituye una persona jurídica de derecho público, con patrimonio propio y con capacidad para realizar los actos jurídicos que fueren necesarios para el cumplimiento de sus fines, en la forma y condiciones que determinan la Constitución y la Ley.

Al Municipio le corresponde, satisfacer las necesidades colectivas del vecindario, especialmente las derivadas de la convivencia urbana cuya atención no compete a otros organismos gubernativos. Los fines esenciales del Municipio, son: procurar el bienestar material de la colectividad y contribuir al fomento y protección de los intereses locales; planificar e impulsar el desarrollo físico del cantón y sus áreas urbanas y rurales; y, acrecentar el espíritu de nacionalidad, para lograr el creciente progreso y la indisoluble unidad de la nación.

En particular a los municipios les corresponde: dotación de sistema de agua potable y alcantarillado; construcción, mantenimiento, aseo, embellecimiento y reglamentación del uso de caminos, calles, parques, plazas y demás espacios públicos; recolección, procesamiento o utilización de residuos; dotación y mantenimiento del alumbrado público, entre otros.

Para la consecución de sus fines, el Municipio debe cumplir con las funciones que la Ley señala, teniendo en cuenta las orientaciones emanadas de los planes nacionales y regionales de desarrollo económico y social que adopte el Estado.

La Constitución Política de la República del Ecuador, faculta a los Municipios a asociarse transitoriamente o permanentemente, para alcanzar sus objetivos comunes. En base a esta consideración⁴⁰, se crea la Asociación de Municipalidades Ecuatorianas AME, como una institución pública permanente de representación, asistencia y coordinación de las municipalidades del Ecuador. Esta Asociación la integran todas las municipalidades de la República

Consejos Provinciales:

En cambio los Gobiernos Provinciales, son unidades de gobierno cuya competencia también es independiente del gobierno central en determinada zona del territorio de un país y que abarca varias localidades más pequeñas. Por lo tanto, estos gobiernos ocupan una posición intermedia entre el gobierno central y los gobiernos locales.

El Consejo Provincial, se constituye como la entidad estatal que a nombre del Estado, en la provincia, ejerce su gobierno, la representación y administración política.⁴¹

El Consejo Provincial es una institución de derecho público, goza de autonomía y representa a la provincia. Tiene personería jurídica con capacidad para realizar los actos que fueren necesarios para el cumplimiento de sus fines, en la forma y condiciones que determinan la Constitución y las leyes.

⁴⁰ Artículo 229 de la Constitución Política de la República

⁴¹ Constitución Política No. 18 de la República (Registro oficial No. 01 de 11 de agosto de 1998).

Fundamentalmente, su misión es impulsar el desarrollo cultural y material de la provincia, y colaborar con el Estado y las municipalidades de la respectiva circunscripción, para la realización armónica de los fines nacionales.

Las relaciones entre el Consejo Provincial y el Gobierno Central, se establecen especialmente por medio del Ministerio de Gobierno, al que corresponde.

Corresponden a los Consejos Provinciales:

- a) Propender al progreso de la provincia, en orden a robustecer el sentimiento de nacionalidad;
- b) Prestar servicios públicos de interés provincial directamente o en colaboración con los organismos del Estado o de las municipalidades;
- c) Realizar obras públicas de carácter provincial e interprovincial;
- d) Coordinar la acción de las municipalidades de la provincia, para fines de progreso común;
- e) Procurar el cabal cumplimiento y ejercicio de los servicios y de las obras públicas que se realicen en la provincia;
- f) Fomentar la educación mediante la creación de escuelas, institutos técnicos, estaciones experimentales y de otros centros similares, de acuerdo con la ley;
- g) Atender y vigilar el estado sanitario de la provincia y propender a su mejoramiento, a través de una acción conjunta con los organismos estatales, con los concejos municipales y con las juntas parroquiales de su jurisdicción;

- h) Fomentar el turismo;
- i) Vigilar que las rentas asignadas para las obras públicas provinciales se inviertan oportuna y correctamente;
- j) Los consejos provinciales efectuarán su planificación siguiendo los principios de conservación, desarrollo y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales; y,
- k) Cumplir con los demás fines que les señalen la Constitución y las Leyes.

Durante el período 1990 – 2003, el número de entidades municipales y provinciales se han incrementado paulatinamente como consecuencia de las resoluciones administrativas y políticas de los poderes Ejecutivo y Legislativo que en esos años se sucedieron.

Cabe anotar que en 1990 el país contaba con 21 Consejos Provinciales y 195 cabeceras municipales, mientras que hasta julio de 2003 el país cuenta con 218 municipalidades y 22 consejos provinciales.⁴²

3.2.3 El Fiduciario (*Banco Central del Ecuador*)

El Banco Central del Ecuador es una persona jurídica de derecho público, de duración indefinida, con autonomía técnica y administrativa y patrimonio propio. Tendrá como funciones establecer, controlar y aplicar las políticas monetaria, financiera, crediticia y cambiaria del Estado y, como objetivo velar por la estabilidad de la moneda. Su organización, funciones y atribuciones, se rigen

⁴² Datos del INEC

por la Ley de Régimen Monetario y Banco del Estado, su estatuto y los reglamentos internos, así como por las regulaciones y resoluciones que dicte su Directorio⁴³.

El Banco Central del Ecuador como depositario de los fondos del sector público y agente fiscal y financiero del Estado⁴⁴, amparado en la Ley de Régimen Monetario y Banco del Estado, actúa como agente fiduciario en la firma de los fideicomisos públicos que celebran las entidades del sector público con el Banco del Estado y otras instituciones de crédito.

Luego de adoptada la dolarización a principios de 2000 y en base a un esfuerzo al interior de la institución de auto definición, consultas realizadas a la sociedad civil, incorporar la experiencia de los bancos centrales europeos luego de la unificación monetaria y con el soporte teórico de la "economía institucional", el Banco Central del Ecuador redefinió sus funciones en el nuevo esquema monetario. A tal efecto, se expidió el Decreto Ejecutivo No. 1589 del 13 de junio de 2001, a través del cual se emitió el nuevo Estatuto Orgánico de esta Institución, en el que se establece que su misión es "Promover y coadyuvar a la estabilidad económica del país, tendiente a su desarrollo, para lo cual deberá: realizar el seguimiento del programa macroeconómico; contribuir en el diseño de políticas y estrategias para el desarrollo de la nación; y, ejecutar el régimen monetario de la República, que involucra administrar el sistema de pagos, invertir la reserva de libre disponibilidad y, actuar como

⁴³ Ley 98-12 Artículo 70 publicado en el Suplemento del Registro oficial No.20 de 7 de septiembre de 1998.

⁴⁴ Ley 93, artículo 20, publicada en el Suplemento del Registro oficial No. 764 de 22 de agosto de 1995.

depositario de los fondos públicos y como agente fiscal y financiero del Estado”.

El área encargada del manejo del fideicomiso público en el Banco Central del Ecuador, es la Dirección de Servicios Bancarios Nacionales, cuya función es normar el procedimiento para la administración y operación de los fideicomisos públicos, en el cual se instrumenta el servicio de un contrato de fideicomiso, a fin de atender el pago de obligaciones contractuales.

Las Entidades del Sector Público, realizan el trámite ante el Banco del Estado presentando los siguientes documentos, que deben incorporarse como parte integrante del fideicomiso:

- Copias certificadas de los nombramientos y actas de posesión de los intervinientes;
- Copia del oficio de delegación y mandato conferido al Director de Servicios Bancarios Nacionales, para que intervenga a nombre del Banco Central del Ecuador como Agente Fiduciario;
- Resolución del Directorio del Banco del Estado, por la que se aprueba la concesión del crédito;
- Dictamen del Procurador General del Estado;
- Resolución del Ministerio de Economía y Finanzas, por la que se autoriza la celebración del contrato de crédito;
- Tabla de amortización provisional elaborada por el Banco del Estado.

Esta documentación es enviada al Banco Central del Ecuador para su revisión, firma y puesta en ejecución, de conformidad al calendario de la Tabla de Amortización.

La prestataria (Municipio o Consejo Provincial) paga el préstamo, con la frecuencia pactada (trimestral, semestral), y mediante el sistema de cuotas fijas, de conformidad con lo previsto en la tabla de amortización provisional aprobada y aceptada.

Hasta que el Banco del Estado realice el desembolso de la totalidad del préstamo, los pagos los realiza la entidad prestataria en función de la tabla de amortización provisional. Una vez desembolsado la totalidad del crédito o en los casos de renuncia o terminación anticipada del préstamo, el Banco del Estado elabora la tabla de amortización definitiva, que sustituye a la provisional.

El Banco Central del Ecuador de conformidad al artículo 29 de la Ley No. 93 Reformatoria al Código Tributario Interno, Ley de Casación y Ley de Régimen Monetario y Banco del Estado⁴⁵, acepta prestar los servicios de fiduciario para lo cual la Entidad Pública, autoriza expresamente y de manera irrevocable para que se retengan diaria y automáticamente, en las proporciones debidas los fondos necesarios que existieren en la Cuenta Corriente que la prestataria mantiene en el Banco Central del Ecuador, para realizar el pago de capital,

⁴⁵ Publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 764 de 22 de agosto de 1995

intereses y comisiones, de acuerdo con el monto, plazo y condiciones financieras determinados en el Contrato de Fideicomiso, a solo aviso de vencimiento que remita el Banco del Estado al Banco Central, tomando en consideración la Tabla de Amortización Provisional agregada como parte integrante del Contrato suscrito.

Los valores retenidos de conformidad con lo anotado anteriormente, son depositados por el fiduciario en una cuenta especial para ser acreditados en la cuenta corriente que el Banco del Estado mantiene en el Banco Central, al momento que se realice la retención.

La responsabilidad del Banco Central del Ecuador cesa si los recursos existentes en la cuenta especial de fideicomiso fueren insuficientes, y, en general, en todos los casos en que el Banco Central del Ecuador se encontrare en imposibilidad física o legal de cumplir con el compromiso que adquiere por medio del contrato de fideicomiso. Así mismo, el Banco Central no asume ninguna responsabilidad frente a las obligaciones contraídas por el Banco del Estado en el contrato de fideicomiso y su actuación se limita a la de agente fiduciario.

3.3 *Marco Legal*

La evolución del derecho en función del desarrollo económico mundial, obliga a profundizar, cada vez en mayor grado, sobre temas jurídicos ligados con la teoría general del acto jurídico y de las obligaciones, puesto que el fideicomiso

constituye un importante "apéndice" de los principios tradicionales, básicamente por tres características: la transferencia de dominio, la conformación de un patrimonio y por las obligaciones que tiene el fiduciario sobre el fideicomiso.

La evolución del rol estatal y las distintas formas para la atención de los servicios públicos y la administración de bienes públicos, hace que algunas instituciones jurídicas de derecho privado, como ocurre con el fideicomiso mercantil, sean utilizadas por entidades y organismos del sector público.

Existen varias leyes de la República del Ecuador que se refieren a la noción "fideicomiso", pero en muchas situaciones se trata de "otro fideicomiso", de ese fideicomiso esencialmente público o de rentas fiscales, que ha sido entendido como una especie de afectación al manejo administrativo de cuentas estatales mantenidas en el Banco Central del Ecuador⁴⁶.

De lo anotado, en la legislación ecuatoriana existen tres grandes especies de contratos de fideicomiso: los civiles, los mercantiles y los públicos.

El Banco Central del Ecuador puede realizar el servicio de fiduciario en los siguientes casos:

⁴⁶ Banco Central del Ecuador, Vocabulario explicativo utilizado en la banca central, Gerencia Técnica, 1980.

- a) Por disposición expresa constante en Leyes, Decretos, Acuerdos Ministeriales o Resoluciones que autoriza la celebración de contratos de créditos y fideicomiso.
- b) Por acuerdo o voluntad de las partes expresada en el Contrato Principal.

Los instrumentos que norman y regulan las operaciones de crédito del sector público son las siguientes:

➤ ***Ley Orgánica de Administración Financiera y Control***

Esta ley comprende “la programación, organización, dirección, ejecución, coordinación y control de los procesos siguientes: de presupuesto y crédito público, de determinación, recaudación, depósito, inversión, compromiso, obligación desembolso y recuperación de los recursos financieros públicos; de registro contable de los recursos financieros y materiales; de preparación e interpretación de informes financieros relacionados con los resultados de las operaciones, la situación financiera, los cambios operados en ella y en el patrimonio; y comprende, finalmente, la evaluación interna y externa de dichos procesos, por medio de la auditoria”⁴⁷

La finalidad de esta ley es “establecer, poner en funcionamiento y mantener en las entidades y organismos del sector público un conjunto de normas y procedimientos que integren y coordinen la gerencia financiera para lograr

⁴⁷ Artículo 1 de la Ley Orgánica de Administración Financiera y Control

un empleo eficiente, efectivo y económico de los recursos humanos, materiales y financieros".⁴⁸

Los contratos de la deuda pública interna o externa, sea cual fuere su monto, plazo, modalidad, serán inscritos en el Banco Central del Ecuador y en el Ministerio de Economía y Finanzas, de acuerdo a las normas que el Ministerio de Economía y Finanzas dicte para el efecto.⁴⁹

Cesará toda responsabilidad del Banco Central, como fideicomisario, en todos los casos en que las cantidades destinadas para la amortización y pago de intereses no fueren suficientes para el servicio.⁵⁰

➤ ***La Ley de Régimen Monetario***

Es el Estatuto Legal para la existencia, organización y funcionamiento del Banco Central del Ecuador como Institución Autónoma, condición consagrada en el Artículo 15 de la Constitución Política del Estado.

La Ley de Régimen Monetario y Banco del Estado en su artículo 1ero, establece que bajo la conducción del Directorio del Instituto Emisor, el régimen monetario de la República será ejecutado por el Banco Central del

⁴⁸ Artículo 2 de la Ley Orgánica de Administración Financiera y Control

⁴⁹ Artículo 119 de la Ley Orgánica de Administración Financiera y Control

⁵⁰ Artículo 139 de la Ley Orgánica de Administración Financiera y Control

Ecuador. La Ley dispone que el Banco Central del Ecuador es el depositario oficial de los fondos del sector público.⁵¹

La Ley de Régimen Monetario y Banco del Estado, determina que todo contrato de endeudamiento que celebren el Estado y las demás entidades y empresas del sector público, estará respaldado por el fideicomiso de la totalidad de sus ingresos de la entidad deudora en el depositario oficial.⁵²

La Ley institucionaliza una serie de conceptos, doctrinas, orientaciones, políticas, instrucciones y mecanismos de políticas monetaria, financiera, crediticia y cambiaria, útiles y aplicables al sistema bancario y financiero y por su intermedio a toda la economía nacional.

En lo que concierne a las relaciones con el Estado, el Banco Central del Ecuador ejerce las funciones de consejero y de agente fiscal y financiero del Estado; y, el Gobierno de la República está obligado a colaborar con el Directorio del Banco Central del Ecuador.

El Banco Central del Ecuador de conformidad con la ley, se encarga de intervenir en la contratación de empréstitos y de efectuar el servicio de la deuda pública interna y externa del Gobierno

⁵¹ Artículo 29 de la Ley No. 93, Reformatoria al Código Tributario, Ley de Régimen Tributario Interno, Ley de Casación y Ley de Régimen Monetario y Banco del Estado, publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 764 de 22 de agosto de 1995.

⁵² Artículo 120 de la Ley de Régimen Monetario y Banco del Estado

➤ **Las Regulaciones del Banco Central del Ecuador**

El Directorio del Banco Central del Ecuador en uso de sus atribuciones que la Ley le confiere emite regulaciones, relativas a materia monetaria, financiera; y a la administración interna del Banco Central del Ecuador.

3.4 Casos

A continuación, se presenta un análisis de fideicomiso público de las dos ciudades más grandes del Ecuador, administrado por los Municipios de Guayaquil y Quito.

A continuación se establecen los contratos de fideicomiso y sus respectivos montos de operación que han sido celebrados entre el Municipio de Guayaquil y el Banco del Estado, durante el período de análisis:

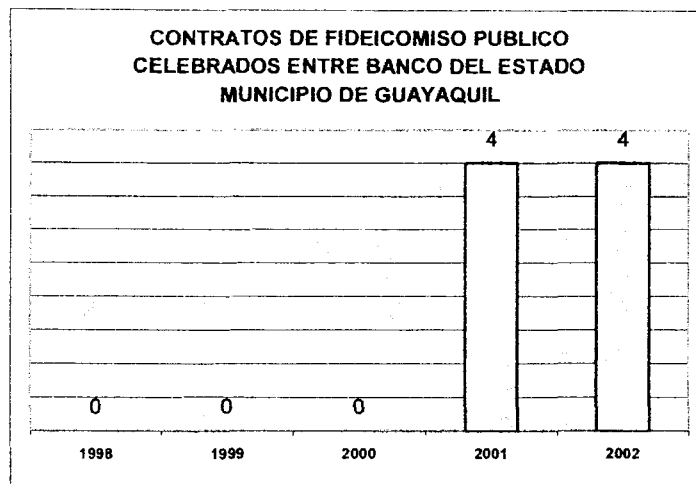
Cuadro # 8

**CONTRATOS DE FIDEICOMISOS PÚBLICOS
CELEBRADOS CON EL BANCO DEL ESTADO
MUNICIPIO DE GUAYAQUIL**

AÑOS	NUMERO DE CONTRATOS	MONTO USD
1998	0	0.00
1999	0	0.00
2000	0	0.00
2001	4	1,163,187.94
2002	4	24,430,508.74
TOTAL	8	25,593,696.68

Fuente: Banco Central del Ecuador
Elaboración: La Autora

Gráfico # 11



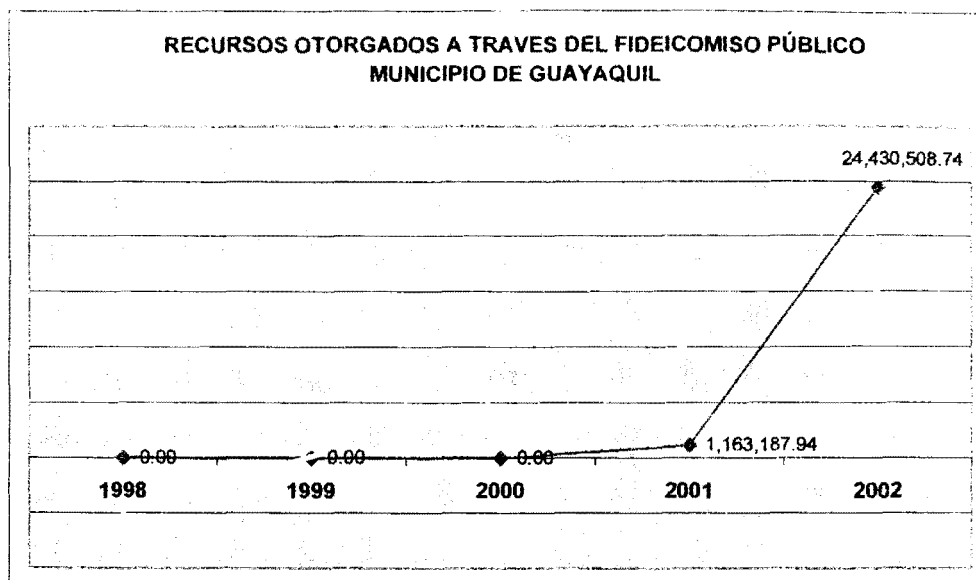
Fuente: Banco Central del Ecuador
Elaboración: La Autora

Conviene indicar que el Municipio de Guayaquil durante el período 1998 – 2000 no hizo uso de esta herramienta financiera. Sin embargo, en los dos últimos años con el esquema de dolarización, el Cabildo Porteño utilizó este mecanismo financiero.

Como se observa en el gráfico, se mantiene la tendencia de utilización de este instrumento, aunque los montos difieren significativamente, esto es de USD 1.163.187,94 a USD 24.430.508,74, lo que significa que este instrumento financiero satisface los requerimientos realizados por el Municipio de Guayaquil.

Como se puede apreciar, en el año 2002 se registra un crecimiento de la utilización de este mecanismo financiero en volumen de montos.

Gráfico # 12



Fuente: Banco Central del Ecuador
Elaboración: La Autora

Continuando con el análisis, a continuación se establecen los contratos de fideicomiso y sus respectivos montos de operación que han sido celebrados entre el Municipio de Quito y el Banco del Estado, durante el período de análisis:

Cuadro # 9

**CONTRATOS DE FIDEICOMISOS PÚBLICOS
CELEBRADOS CON EL BANCO DEL ESTADO
MUNICIPIO DE QUITO**

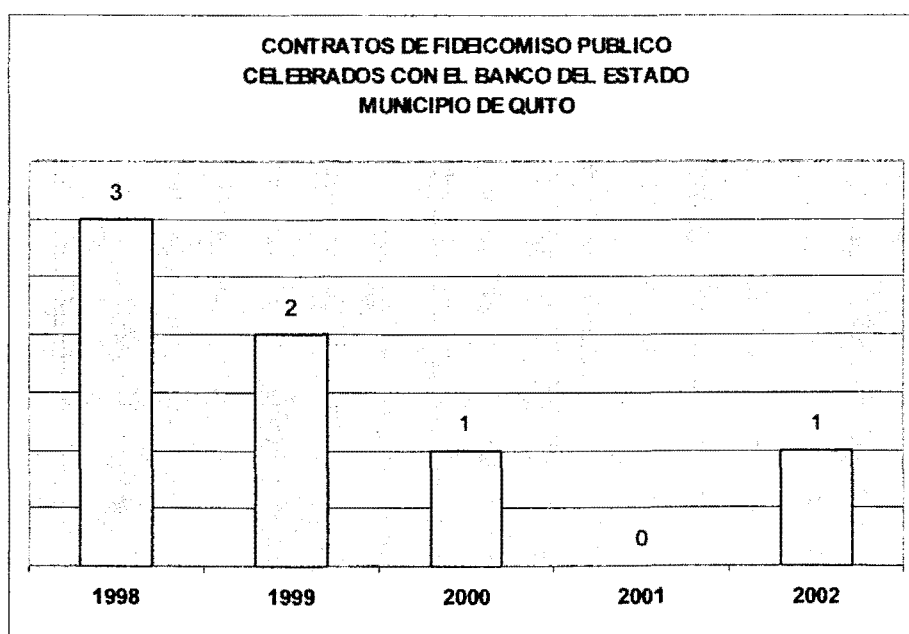
AÑOS	NUMERO DE CONTRATOS	MONTO USD
1998	3	5,988,818.06
1999	2	4,000,000.00
2000	1	424,000.00
2001	0	0.00
2002	1	6,029,321.00
TOTAL	7	16,442,139.06

Elaboración: La Autora
Fuente: Banco Central del Ecuador

En el período 1998 –1999 hubo una disminución tanto en el número de contratos como en monto del 33%; igual situación pasó en el período 1999 – 2000, en el que existió una disminución del número de contratos del 50%, y una reducción significativa del 894%. En el año 2001 no utilizó este instrumento financiero. No obstante en el año 2002 volvió a utilizar este mecanismo.

Como se aprecia en el gráfico, en los primeros años se registra un crecimiento en la utilización de este mecanismo financiero que ofrece el Banco Central del Ecuador como agente fiduciario del Estado, cuyos destinos fueron para la realización de obras de infraestructura del Municipio en estudio.

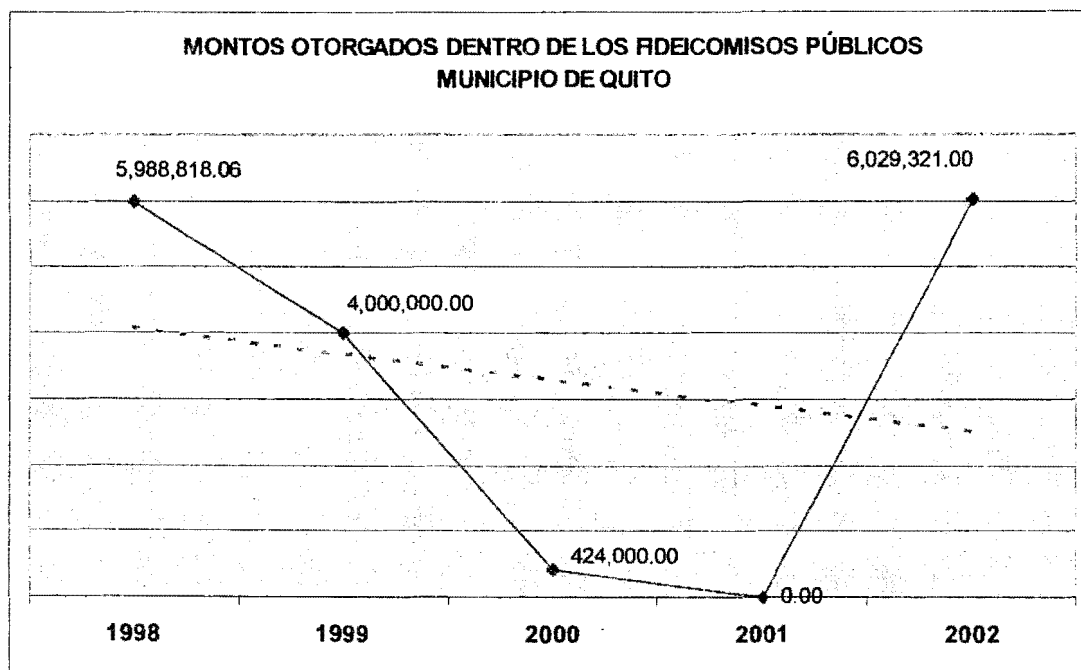
Gráfico # 13



Elaboración: La Autora
Fuente: Banco Central del Ecuador

En cuanto a monto se refiere, en el periodo 1998 – 2002, la tasa de crecimiento ha sido del 0.7%.

Gráfico # 14



Elaboración: La Autora
Fuente: Banco Central del Ecuador

Como se puede observar, las dos ciudades más grandes del Ecuador han recurrido a este instrumento, para financiar sus obras, lo que constituye que el uso del fideicomiso público, facilita a los Organismos Seccionales el adquirir préstamos para el desarrollo de infraestructura.

A continuación se establecen los contratos de fideicomiso y sus respectivos montos de operación que han sido celebrados entre el Banco del Estado, Organismos Seccionales y Banco Central del Ecuador, durante los últimos cinco años.

Cuadro # 10

CONTRATOS DE FIDEICOMISOS PÚBLICOS

CELEBRADOS CON EL BANCO DEL ESTADO

AÑOS	NUMERO DE CONTRATOS	MONTO USD
1998	64	10,365,518.67
1999	62	15,069,062.73
2000	50	29,011,378.85
2001	85	58,314,178.41
2002	92	57,386,931.09
TOTAL	353	170,147,069.75

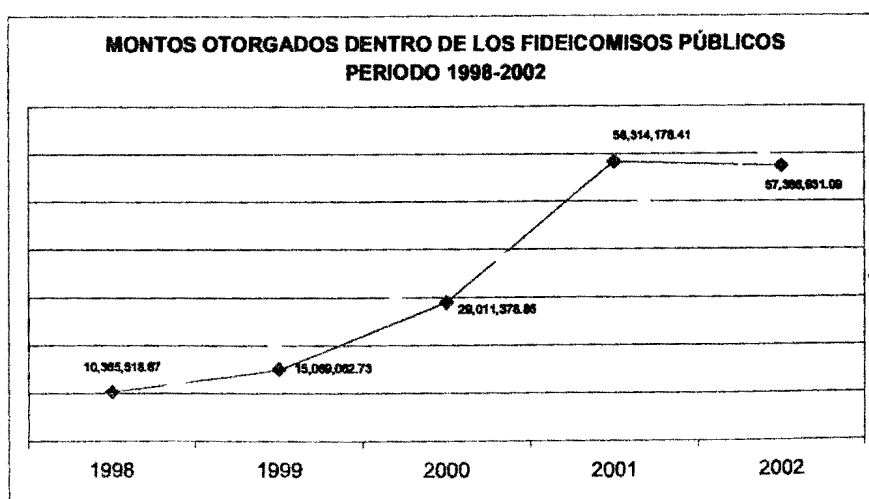
Elaboración: La Autora

Fuente: Banco Central del Ecuador

Conviene indicar que en el período en análisis (1998 – 2002) la tasa de crecimiento anual en número de contratos ha sido del 44%, situación que evidencia el uso intensivo de este instrumento financiero.

En los últimos años se registra un crecimiento en la utilización de este instrumento financiero que ofrece el Banco Central del Ecuador como agente fiduciario del Estado.

Gráfico # 15



Fuente: Banco Central del Ecuador

Elaboración: La Autora

CAPÍTULO IV

CREDITOS INTERNOS Y EXTERNOS Y SU UTILIZACIÓN POR PARTE DEL GOBIERNO SECCIONAL:

4.1 Organismos multilaterales

La función de los Organismos Multilaterales e Internacionales, es reforzar las relaciones de colaboración entre los países en aspectos técnicos y financieros tendientes a obtener ayuda al desarrollo y, en especial, con aquellos pertenecientes al Sistema de las Naciones Unidas (Agencias Especializadas, Programas y Fondos Especiales, Conferencias y Convenios).

Mediante esta colaboración, tales organismos financian, o cofinancian, proyectos de alto interés para los países, previamente seleccionados en función de las prioridades o considerados como complemento eficaz de acciones que ésta ejecuta por la vía bilateral.

4.1.1 BIRF⁵³

El Banco Interamericano de Reconstrucción y Fomento, BIRF, es una institución de desarrollo, cuya misión es luchar por un mundo libre de pobreza, promoviendo el crecimiento económico sostenible. El BIRF, es miembro del Banco Mundial que financia préstamos para proyectos principalmente en el fortalecimiento y desarrollo de servicios de salud, nutrición, educación, producción agrícola y manejo ambiental, e incluye un aporte importante a las

⁵³ El BIRF concede préstamos y asistencia para el desarrollo a países de ingreso mediano y a los países más pobres con capacidad de pago.

comunidades rurales, indígenas, que representan los grupos menos privilegiados de la sociedad.

Es necesario destacar el apoyo del BIRF en los últimos años, durante los cuales el país ha enfrentado fenómenos naturales como el fenómeno del Niño y la crisis económica más severa de los últimos cien años.

Con sus préstamos, el BIRF respalda diferentes programas encaminados a reducir la pobreza y uno de sus principales objetivos se orienta al desarrollo social y humano sostenibles y a una gestión económica reforzada, con una atención cada vez mayor a la integración y al fortalecimiento institucional.

Cabe indicar que este organismo fomenta el crecimiento del sector privado, por ser el motor de crecimiento a largo plazo, además de sus préstamos y actividades de asistencia técnica, el BIRF también ofrece garantías para alentar la inversión privada y mitigar los riesgos de las inversiones y de esta manera fomentar el financiamiento privado en la infraestructura.

El BIRF también ayuda a los gobiernos a mejorar las políticas económicas y sociales con el fin de lograr una mayor eficiencia y transparencia, promover la estabilidad y conseguir un crecimiento económico equitativo, y así ofrecer un sinnúmero de políticas y asistencias técnicas en varios campos; también lucha contra la corrupción, ayuda a los países en conflictos, mejorando en las actividades de reconstrucción de los mismos y presta ayuda en la formulación

de planes prioritarios que le permiten cumplir una importante función de coordinación, y multiplicar los fondos para el desarrollo⁵⁴.

Los recursos y servicios del BIRF deben ser utilizados exclusivamente en beneficio de los miembros, prestándose atención equitativa a los proyectos de fomento y los proyectos de reconstrucción.

El BIRF facilita la rehabilitación y reconstrucción de la economía de los países miembros, cuyos territorios metropolitanos hubieran sufrido graves daños por ocupación u hostilidades del enemigo.

El BIRF, al determinar las condiciones y términos de los préstamos que concede, toma especialmente en cuenta las necesidades de aliviar la carga financiera de esas tareas de rehabilitación y reconstrucción y complementarias a la mayor brevedad posible.

4.1.2 BID⁵⁵

Es una institución financiera internacional creada en 1959 para contribuir a acelerar el progreso económico y social de América Latina y el Caribe. Su sede está en Washington, D.C. y cuenta con oficinas en todos los países de la región, en Japón (Tokio), y en Francia (París).

⁵⁴ Convenio Constitutivo del 16 de febrero de 1989

⁵⁵ El Banco Interamericano de Desarrollo se creó en 1959 como una institución de desarrollo con mandatos y herramientas novedosas para la época.

La misión del BID es la de "Contribuir a acelerar el proceso de desarrollo económico y social, individual y colectivo de los países miembros regionales en vías de desarrollo".

Aun cuando esa misión se determinó hace alrededor de medio siglo, el BID sigue esforzándose en dar cumplimiento a ese mandato, y adapta el enfoque y las modalidades de sus actividades y operaciones según las necesidades y los requerimientos de sus países miembros en la región.

El Ecuador ha estado presente en la historia del BID como país miembro, fundador y partícipe de un compromiso de cooperación financiera y técnica, para impulsar el desarrollo en los diferentes campos; comenzó su tarea en 1962 la representación del BID en el Ecuador, de cuya relación permitió la diversificación de la cartera no solo en lo agrícola sino también en otros sectores como saneamiento ambiental, vivienda, educación, industria, energía, desarrollo rural y urbano. De esta manera se puede afirmar que el BID ha financiado diferentes proyectos en varias provincias de nuestro país.

En la década de 1990 el BID puso particular énfasis en el apoyo de los programas de desarrollo social, también ha priorizado el apoyo a las reformas que promueven la estabilidad económica y la sostenibilidad y eficiencia del sector público. Igualmente, facilitó la implantación de medidas necesarias para la reestructuración del sistema financiero; entre sus funciones está la de utilizar sus recursos propios y movilización de fondos, promover la inversión de

capitales públicos y privados en la región, estimular inversiones privadas y complementarias, proveer asistencia técnica para la preparación, financiamiento y ejecución de proyectos de desarrollo.

Las entidades que pueden recibir préstamos de BID son los gobiernos municipales, provinciales, instituciones públicas autónomas, organizaciones de la sociedad civil y empresas privadas.

Además cuenta con el financiamiento de emergencia, a fin de facilitar la recuperación de los países tras el daño generado por desastres naturales y mantener la estabilidad económica y las reformas, otorga cooperación técnica para fortalecer instituciones regionales de desarrollo, y contribuir a identificar futuros proyectos de inversión.

El BID ayuda a sus países miembros prestatarios a formular políticas de desarrollo y proporciona asistencia técnica y financiamiento para incentivar el crecimiento económico sostenible, reforzar la competitividad, promover la equidad social y combatir la pobreza, modernizar el Estado, y fomentar el libre comercio y la integración regional.

4.1.3 CAF⁵⁶

Es una institución financiera internacional, integrada por accionistas de Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú, Venezuela, Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica,

⁵⁶ La CAF es una Institución Financiera multilateral fundada en 1968 de acuerdo con el tratado internacional firmado por los representantes de los gobiernos de Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela. El 8 de junio de 1970 inició sus operaciones al público.

Jamaica, México, Panamá, Paraguay, Trinidad y Tobago y España; y, 22 bancos privados de la región andina. Tiene su sede en Caracas, Venezuela.

Considerada como el brazo financiero de la Comunidad Andina, la CAF tiene como misión apoyar el desarrollo sostenible de sus países accionistas y la integración mediante la movilización de recursos para la prestación de servicios financieros múltiples.

Sus accionistas principales son los gobiernos de los cinco países miembros de la comunidad andina, que poseen el 91.83% de las acciones de capital ordinario desembolsado. Otros diez países, poseen el 8.09% del capital desembolsado.

El objetivo de la CAF es promover y fomentar la integración económica y el desarrollo sostenido dentro de la región andina proveyendo de recursos financieros tanto al sector público como al sector privado.

La CAF opera como banca comercial, de desarrollo y de inversión. Dicha función la realiza mediante operaciones de apoyo a los sectores públicos y privado en proyectos de infraestructura económica y social, desarrollo de los mercados de capitales, respaldo a los sectores productivos, tanto de forma directa como a través de intermediarios financieros para llegar a las pequeña, mediana y microempresa entre otros.

El Gobierno del Ecuador, a través del Ministerio de Economía y Finanzas y el Banco del Estado, al amparo de lo establecido en el artículo 4 del Decreto Ejecutivo No. 802⁵⁷, celebran los contratos denominados Convenios Subsidiarios.

Este tipo de convenios que se celebran, es la consecuencia de un préstamo suscrito entre el Ministerio de Economía y Finanzas y la Corporación Andina de Fomento, CAF, los mismos que son destinados a financiar el programa de infraestructura fronteriza del Ecuador, cuya ejecución está a cargo del Banco del Estado, como organismo ejecutor, a fin de que los invierta en el Programa.

El Estado Ecuatoriano, a través de su Embajador acreditado en la República de Venezuela, debidamente autorizado por el Ministro de Economía y Finanzas⁵⁸, suscribió el 19 de octubre de 2000, con la Corporación Andina de Fomento, el Contrato de Préstamo antes referido.

El Banco del Estado mantiene en el Banco Central del Ecuador una cuenta corriente, en la que se depositan los fondos, los mismos que se destinan a la ejecución del "Programa de Infraestructura Fronteriza Ecuador", a la que ingresan los recursos desembolsados por la CAF durante el tiempo de vigencia del contrato de préstamo.

⁵⁷ Publicado en el Registro Oficial No. 177 de 4 de octubre de 2000

⁵⁸ Mediante carta de delegación de 12 de octubre de 2000

El Banco del Estado, debe brindar a las entidades beneficiarias la asesoría técnica y legal, durante los procesos precontractuales y contractuales para la ejecución de obras, adquisición de bienes y prestación de servicios, a fin de que la adjudicación y celebración de los contratos respectivos se enmarquen dentro de las normas legales que regulan a la contratación pública, y de ser el caso, en aquellas que impliquen procesos internacionales, determinando el límite de las responsabilidades que asumen las partes.

4.1.4 *Préstamos no reembolsables*

Los Contratos de Préstamos no reembolsables son no recuperables por parte del prestamista, en este ámbito actúa como tal la Corporación Andina de Fomento, CAF, la misma que se caracteriza por realizar este tipo de contratos.

En el caso de las asignaciones no reembolsables, éstas se entregan a aquellos beneficiarios que demuestren carencia de recursos, que no estén en capacidad de repagar estas obligaciones y que su gestión administrativa – operativa no les permita la preparación de proyectos, sin la asistencia técnica debida.

La Gerencia Técnica del Banco del Estado, sujetándose a la reglamentación vigente, propone la metodología a utilizarse en el proceso de evaluación de las asignaciones no reembolsables, la misma que presenta aplicaciones sencillas para sustentar la condición de proyectos preferentes. Esta metodología es aprobada por el Presidente del Directorio y el Gerente General del Banco del Estado; y la ejecución del proyecto puede realizarse por administración directa de la entidad o por contratación de terceros.

Concluido el proyecto, el Banco del Estado efectúa la supervisión respectiva sobre su ejecución; en salvaguarda de la correcta utilización de los recursos no reembolsables entregados, el Banco del Estado exige una de las garantías aceptables de acuerdo a la normativa de la institución, esto implica que las entidades beneficiarias suscriben una orden de débito automática de la totalidad de sus rentas en la cuenta correspondiente del Banco Central del Ecuador y/o de un banco privado, la misma que se hace efectiva únicamente en el caso de que el Banco del Estado, a través de sus supervisiones, comprobare que los recursos hubieren sido empleados en un destino diferente al aprobado.

4.2 Organismos Nacionales

El Banco del Estado, para el cumplimiento de sus fines, actúa con recursos propios, que obtiene en el país o en el exterior⁵⁹.

Para la contratación de créditos internos y externos, se requiere de la autorización del Directorio del Banco del Estado, que es expedida previo informes, de los Departamentos Financiero y Jurídico, que justifiquen la necesidad de los recursos externos y la observancia de los correspondientes requisitos legales.

Los créditos otorgados bajo este esquema deben observar lo siguiente:

⁵⁹ Artículo 2, Resolución 2001-DIR-054 de 23 de mayo de 2001 del Banco del Estado

- Contribución al desarrollo nacional, regional o local y calificados como proyectos prioritarios;
- Contribuir al desarrollo del país;
- Los proyectos deben propender al fortalecimiento institucional, financiero y administrativo de las entidades prestatarias o beneficiarias;
- Los proyectos deben contar con estudios que demuestren su factibilidad técnica, financiera, económica-social y ambiental;
- El financiamiento del proyecto, no debe cubrir gastos generales, administrativos, operacionales, pago de impuestos, financiamiento de deudas, compra de acciones o títulos mobiliarios;
- Que el prestatario cuente, en su oportunidad, con recursos suficientes que aseguren al Banco del Estado la recuperación del crédito o que demuestren que, con la ejecución del proyecto, mediante reformas financieras o administrativas, pueden incrementar sus recursos y cubrir el servicio de deuda; y,
- En proyectos cofinanciados con fondos de origen externo, el Banco del Estado pueda cubrir, con aplicación al préstamo, los componentes que no sean financiados con el crédito externo.

4.2.1 FIM⁶⁰

La contraparte nacional se la financia con recursos del Gobierno Nacional, con esta finalidad se creó el Fondo de Inversiones Municipales (FIM), cuyo objetivo

⁶⁰ El Fondo de Inversiones Municipales financia proyectos municipales orientados a mejorar la calidad de vida de la población de la misma y a mejorar la calidad de los servicios prestados por los gobiernos municipales y provinciales.

es de constituir la contraparte nacional de los créditos externos BID y BIRF, que financian el Programa de Desarrollo Municipal e infraestructura urbana, PDM y distribuir los recursos excedentes que forman parte del Presupuesto de Desarrollo Municipal administrado por el BEDE a favor de los Municipios como financiamiento complementario no reembolsable para sus inversiones de la siguiente manera:

- 10%, para cubrir la contraparte nacional en lo que se refiere a la capacitación y asistencia técnica de los municipios y que constituía en calidad de crédito.
- 90%, para atender las inversiones financiadas con los mismos recursos del PDM como créditos, subsidios, e incentivos al ahorro; de los cuales el 40% constituyen los subsidios que son entregados a los municipios participantes del programa para obras de agua potable, alcantarillado sanitario y pluvial, desechos sólidos y mejoramiento de barrios; y el 50% restante como incentivo al ahorro corriente, determinado por los ingresos y gastos corrientes, manifestando que mientras los ingresos corrientes se incrementan, los gastos corrientes se disminuyan, para de esta manera exista un mayor incentivo al ahorro corriente y que los municipios puedan culminar proyectos no terminados.

4.2.2 Banco del Estado

El Banco del Estado en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 2 de la Resolución No.2002-DIR-075 de 7 de agosto de 2003, efectuó la codificación

de las últimas reformas al Reglamento para la utilización del Fondo para Fortalecimiento Institucional de Municipios y Consejos Provinciales y para proyectos sociales; el mismo que está financiado con recursos provenientes del 20% de las utilidades del ejercicio económico de los años 1999 - 2002.

El objetivo de estos recursos es otorgar asignaciones y aportes no reembolsables para los municipios y consejos provinciales del país, para financiar proyectos de fortalecimiento institucional y proyectos sociales, tanto en el área urbano-marginal, como rural. Los proyectos sociales serán encaminados a priorizar problemas emergentes.

La distribución de este fondo, es la siguiente:

- El 50% para Fortalecimiento Institucional; y,
- El 50% para proyectos sociales

Se consideran índices de elegibilidad⁶¹ para proyectos sociales:

- Índice de pobreza por sobre el 50%; e
- Índice de necesidades básicas insatisfechas por sobre el 50%

Estos índices se basan en estadísticas del INEC

Pueden acceder al Fortalecimiento Institucional, todos los Municipios y Consejos Provinciales del país con proyectos de fortalecimiento integral o parcial.

⁶¹ Artículo Cuarto. Codificación del Reglamento para la utilización del Fondo para Fortalecimiento Institucional de los Municipios y Consejos Provinciales y para Proyectos Sociales.

Entre los sectores elegibles se establecerá lo siguiente:

- **Fortalecimiento Institucional:** Gestión de Servicios, fortalecimiento en las áreas administrativa, financiera, comercial y operativa, estudios para la elaboración de proyectos y formación de microempresas para prestación de servicios públicos.
- **Proyectos Sociales:** Agua potable, alcantarillado sanitario, sistemas individuales de eliminación de excretas, caminos vecinales, adoquinado, empedrado y apoyos emergentes para casos de desastres naturales; así como los servicios de salud, construcción y equipamiento de puestos y subcentros de salud, educación, guarderías, asilos de ancianos y otras obras sociales.

Los recursos otorgados con cargo a este fondo, serán “no reembolsables” y asignados de acuerdo al tipo de proyecto. La ejecución del proyecto puede realizarse por administración directa de la entidad o por contratación con terceros.

4.2.3 Préstamos reembolsables

En cuanto se refiere a quienes son sujetos de préstamos reembolsables⁶², se consideran los siguientes:

- El Estado ecuatoriano y las entidades de él dependientes o a él adscritas y sus empresas;

⁶² Artículo 4, Resolución 2001-DIR-054 DE 23 de mayo de 2001 del Banco del Estado

- Las entidades del Régimen Seccional Autónomo: Municipios y Consejos Provinciales y Empresas Municipales y Provinciales;
- Los Organismos de Desarrollo Regional y Entidades Regionales de Desarrollo; y,
- Otras Instituciones de derecho público o privado con finalidad social o pública, entidades creadas por Ley para el ejercicio de la potestad estatal, para la prestación de servicios públicos.

Para el caso de las solicitudes y su evaluación del crédito se debe ajustar a las políticas crediticias previstas por el Banco del Estado, cuya documentación se enmarca dentro de lo que estipulan los respectivos manuales. Luego previa a su evaluación se analiza la información presentada de acuerdo a los lineamientos y políticas de crédito del Banco del Estado:

1. Capacidad de endeudamiento;
2. Prioridad del proyecto;
3. Cupos de financiamiento.

Una vez presentados los estudios que respalden suficientemente la solicitud, la Coordinación Operativa, de acuerdo con las políticas y metodología aprobadas por el Banco del Estado, se evalúa la misma, tanto la capacidad financiera y administrativa, así como el proyecto, en sus aspectos, técnico, económico-social, financiero y ambiental.

Como resultado del análisis, la Coordinación Operativa elabora un informe de evaluación respectivo, en el que se debe definir las categorías de inversión, como obra civil, adquisición de equipos, fiscalización, reajuste y aquellas obras que se estimaren necesarias para la debida ejecución del proyecto.

La calificación del crédito corresponde al Comité de Crédito, la misma que se sustenta con base al informe de evaluación.

Los términos financieros de los préstamos: tasas de interés corriente y de mora, plazo de amortización, período de gracia y comisiones, son fijados por el Directorio mediante resolución, la misma que se ajusta a la Ley, a las regulaciones y resoluciones del Directorio del Banco Central del Ecuador y las políticas del Banco del Estado⁶³.

Para asegurar el servicio de la deuda se fideicomisan, a favor del Banco del Estado, los recursos globales del prestatario en el Banco Central del Ecuador o se exigirá, de ser el caso, la retención automática de rentas; todo ello, en forma que se asegure la prioridad del servicio de la deuda al Banco del Estado, por sobre cualquier otro destino o transferencia de recursos⁶⁴.

En todo contrato de préstamo se determina el período de disponibilidad del crédito, con la fijación de los plazos para solicitar el primero y el último desembolso.

⁶³ Artículo 21, Resolución 2001-DIR-054 de 23 de mayo de 2001

⁶⁴ Artículo 22, Resolución 2001-DIR-054 de 23 de mayo de 2001

En lo referente al control, fiscalización, supervisión y auditoría de los préstamos, según lo establece la mencionada resolución⁶⁵, en los informes de control y supervisión de los estudios y proyectos se establecen acciones que deba tomar el Banco del Estado, el prestatario, el beneficiario o ejecutor, para la idónea ejecución del proyecto.

La recuperación del crédito se efectúa por cuotas periódicas, de acuerdo con a una tabla de amortización, en las fechas en que correspondan los pagos de capital, intereses y otros costos financieros, los mismos que a excepción de las comisiones de compromiso, se efectúa sobre saldos deudores por períodos vencidos, incluido el de gracia, de acuerdo con la tabla de amortización respectiva y calculada sobre la base de 360 días calendario.

El contrato termina normalmente por el pago total del crédito dentro del plazo respectivo, o podría terminar anticipadamente por acuerdo de las partes.

Existen varias causales determinadas en el contrato de préstamo para aplicar la suspensión de desembolsos y terminación del contrato; también existen las reprogramaciones y modificaciones, entendiéndose como tales los cambios que se operen en las categorías de inversión del crédito, por efecto de la redistribución de recursos, creación o eliminación de aquellas; todas estas modificaciones contarán con la aprobación de las autoridades pertinentes (Gerente de la Sucursal respectiva)⁶⁶.

⁶⁵ Artículo 42, Resolución 2001-DIR-054 de 23 de mayo de 2001

⁶⁶ Artículo 55, Resolución 2001-DIR-054 de 23 de mayo de 2001

Además se pueden modificar los términos financieros del contrato: plazo, monto, cambios de categoría y condiciones que eleven el costo del proyecto, así también para consolidación, novación o compensación de créditos, conforme a lo dispuesto en los artículos 17 y 18 del Reglamento para los Contratos de Deuda Pública Interna, salvo que se trate de consolidaciones contables⁶⁷.

4.3 Incidencia en el endeudamiento público

Para desarrollar las actividades de producción e inversión, el sector público contrata y adquiere factores e insumos, para lo cual necesita una magnitud de ingresos que gasta en los mercados. De ahí que su actividad financiera consta de dos partes principales:

- i) La recolección de ingresos; y,
- ii) La realización de gastos.

Los primeros los obtiene del sector privado por medio de impuestos, tasas y tarifas⁶⁸, endeudamiento y donaciones.

A continuación se aprecia la incidencia del endeudamiento de los municipios y consejos provinciales del país, en el período comprendido entre 1998 y 2002:

⁶⁷ Expedido mediante Decreto Ejecutivo No. 500, publicado en el Registro Oficial No. 131 de 25 de febrero de 1985.

⁶⁸ Las tasas y tarifas son la compensación a una cantidad de bienes y servicios adquirida a una agencia pública. Estas compras son actos voluntarios y de hecho significan un cambio del ingreso o del patrimonio de las personas y empresas privadas por bienes y servicios producidos por el sector público. El vocablo tarifa se acostumbra reservar para los servicios, empleándose el vocablo precio para los bienes.

Cuadro # 11

ESTRUCTURA DE INGRESOS Y GASTOS DEL NIVEL MUNICIPAL MILES DE DOLARES

	1998	1999	2000	2001	2002
Recursos propios	179,710.70	128,878.80	104,848.30	170,886.00	146,080.95
Tributario	85,464.10	58,766.40	61,701.40	95,636.40	75,392.08
No tributarios	94,246.60	70,112.40	43,146.90	75,249.60	70,688.88
Gastos corrientes	206,541.90	133,317.40	143,922.10	236,476.40	180,064.45
Salarios	108,310.90	63,143.20	59,413.20	110,178.50	85,261.45
Servicios de Deuda	14,516.50	12,228.10	11,092.50	5,351.60	10,797.18
Otros (bienes y servicios)	83,714.50	57,946.10	73,416.40	120,946.30	84,005.83
Déficit de recursos propios	-26,831.20	-4,438.60	-39,073.80	-65,590.40	-33,983.50

Fuente: Banco Central del Ecuador

Elaboración: La Autora

Cuadro # 12

ESTRUCTURA DE INGRESOS Y GASTOS DEL NIVEL PROVINCIAL MILES DE DOLARES

	1998	1999	2000	2001	2002
Recursos propios	14,029.40	7,684.00	7,187.60	9,064.60	9,491.40
Tributario	1,824.60	1,434.00	975.60	1,548.10	1,445.58
No tributarios	12,204.80	6,250.00	6,212.00	7,516.50	8,045.83
Gastos corrientes	53,863.00	38,118.00	36,097.00	59,657.00	46,933.75
Salarios	30,407.00	19,871.00	17,345.00	32,623.00	25,061.50
Servicios de Deuda	5,587.00	3,771.00	4,533.00	3,580.00	4,367.75
Otros (bienes y servicios)	17,869.00	14,476.00	14,219.00	23,454.00	17,504.50
Déficit de recursos propios	-39,833.60	-30,434.00	-28,909.40	-50,592.40	-37,442.35

Fuente: Banco Central del Ecuador

Elaboración: La Autora

Como se observa, en los años analizados, los municipios y consejos provinciales del país presentan permanentes déficit de cuenta corriente; es decir la suma de los ingresos propios son insuficientes para cubrir las obligaciones corrientes. Para cubrir dichos déficit, estas entidades deben recurrir a las asignaciones que reciben del gobierno central y de otras entidades, así como del endeudamiento interno y externo.

Los gastos o desembolsos, según las actividades que cumple, son los que efectúa para producir y para invertir, más los llamados gastos o pagos de

transferencias y financieros. El conjunto de los distintos tipos de ingresos y gastos mencionados forma el presupuesto público, cuyo manejo da lugar a la política presupuestaria, conocida también como política de financiamiento público.

Con relación al concepto de presupuesto utilizado en relación con el gobierno o las entidades y autoridades del sector público, se tiene que comprender una estimación o cálculo anticipado, hecho antes de empezar un período, de sus ingresos o entradas y de sus gastos o egresos, más un determinado porcentaje de déficit que lo cubrirá con base al endeudamiento preestablecido.

Los ingresos y gastos públicos plantean singulares e importantes cuestiones relacionadas con los efectos que provocan en la economía de las empresas y de las personas, con la equidad y solvencia con que se administran, y con los objetivos de la política económica.

La incidencia del endeudamiento público, está formada por los créditos otorgados por particulares y empresas al sector público, a cambio de un pago de intereses y de una promesa de amortización o devolución en una fecha o plazo determinado. Prácticamente son una transformación de recursos líquidos en valores o títulos de pagos, situación que en los últimos años ha venido registrando mayores niveles de endeudamiento por las distintas necesidades de financiamiento que requieren los organismos públicos, a más de la falta de recursos por parte del Estado ecuatoriano, lo que ha llevado a determinar que

la incidencia del nivel del endeudamiento de los gobiernos seccionales sea cada vez acuciante y deba buscar nuevas formas de financiar sus actividades.

4.4 Repercusiones del sobreendeudamiento

Los organismos seccionales como alternativa de financiación del sobreendeudamiento constituye la emisión de deuda pública, que está formada por los títulos de deuda que los gobiernos seccionales pone en manos del público⁶⁹. Es decir, los cabildos financian su déficit endeudándose con el sector privado, el cual adquiere títulos como bonos o letras del Tesoro.

Se puede señalar acerca del endeudamiento público que: está formado por los créditos otorgados por particulares y empresas al sector público, a cambio de un pago de intereses y de una promesa de amortización o devolución en una fecha o plazo determinado. Prácticamente son una transformación de recursos líquidos en valores o títulos de pagos⁷⁰.

El gobierno municipal y provincial deben endeudarse, lo que implica que tiene que emitir deuda pública, cuando los ingresos impositivos (fuente principal de ingresos) son insuficientes para cubrir los gastos públicos⁷¹.

Los municipios y consejos provinciales vienen arrastrando deudas que deben cubrir a través de sus ingresos presupuestarios, y que sumado a los

⁶⁹ Larroulet Cristian y Mochón Francisco, *Op. Cit.*, Pág. 380.

⁷⁰ Sierra, Enrique, *Op. Cit.*, pág. 194.

⁷¹ Rudiger Dornbush y Stanley Fisher, *Op Cit.*, pág. 434.

persistentes déficit, da como resultado que estas Corporaciones registren mayores niveles de endeudamiento:

Cuadro # 13

**ESTRUCTURA DE INGRESOS Y GASTOS
DEL NIVEL MUNICIPAL
MILES DE DOLARES**

	1998	1999	2000	2001	2002
Recursos propios	179,710.70	128,878.80	104,848.30	170,886.00	146,080.95
Tributario	85,464.10	58,766.40	61,701.40	95,636.40	75,392.08
No tributarios	94,246.60	70,112.40	43,146.90	75,249.60	70,688.88
Gastos corrientes	206,541.90	133,317.40	143,922.10	236,476.40	180,064.45
Salarios	108,310.90	63,143.20	59,413.20	110,178.50	85,261.45
Servicios de Deuda	14,516.50	12,228.10	11,092.50	5,351.60	10,797.18
Otros (bienes y servicios)	83,714.50	57,946.10	73,416.40	120,946.30	84,005.83
Déficit de recursos propios	-26,831.20	-4,438.60	-39,073.80	-65,590.40	-33,983.50
Deuda	13,955.50	16,789.70	20,399.20	15,585.60	20,293.60
Déficit	-40,786.70	-21,228.30	-59,473.00	-81,176.00	-54,277.10

Fuente: Banco Central del Ecuador
Elaboración: La Autora

Cuadro # 14

**ESTRUCTURA DE INGRESOS Y GASTOS
DEL NIVEL PROVINCIAL
MILES DE DOLARES**

	1998	1999	2000	2001	2002
Recursos propios	14,029.40	7,684.00	7,187.60	9,064.60	9,491.40
Tributario	1,824.60	1,434.00	975.60	1,548.10	1,445.58
No tributarios	12,204.80	6,250.00	6,212.00	7,516.50	8,045.83
Gastos corrientes	53,863.00	38,118.00	36,097.00	59,657.00	46,933.75
Salarios	30,407.00	19,871.00	17,345.00	32,623.00	25,061.50
Servicios de Deuda	5,587.00	3,771.00	4,533.00	3,580.00	4,367.75
Otros (bienes y servicios)	17,869.00	14,476.00	14,219.00	23,454.00	17,504.50
Déficit de recursos propios	-39,833.60	-30,434.00	-28,909.40	-50,592.40	-37,442.35
Deuda	4,677.70	17,028.30	12,063.60	4,092.90	8,417.10
Déficit	-44,511.30	-47,462.30	-40,973.00	-54,685.30	-45,859.45

Fuente: Banco Central del Ecuador
Elaboración: La Autora

Frente a esta situación, estas entidades se ven obligadas a recurrir a un sobreendeudamiento, en virtud de que los recursos por concepto de ingresos propios no son suficientes para cubrir los gastos corrientes.

La deuda municipal y provincial crece como consecuencia de los déficit presupuestarios, por tanto se considera una carga, ya que la deuda aumenta al financiarse un déficit con la colocación de títulos valores. Piénsese que los contribuyentes que financian los pagos de intereses por parte del sector público, hacen dichos pagos a quienes poseen los títulos de los gobiernos municipales y reciben los intereses. Por tanto, la existencia de la deuda del sector público implica la transferencia de fondos de un grupo social, contribuyentes que financian los pagos de intereses, a otro⁷².

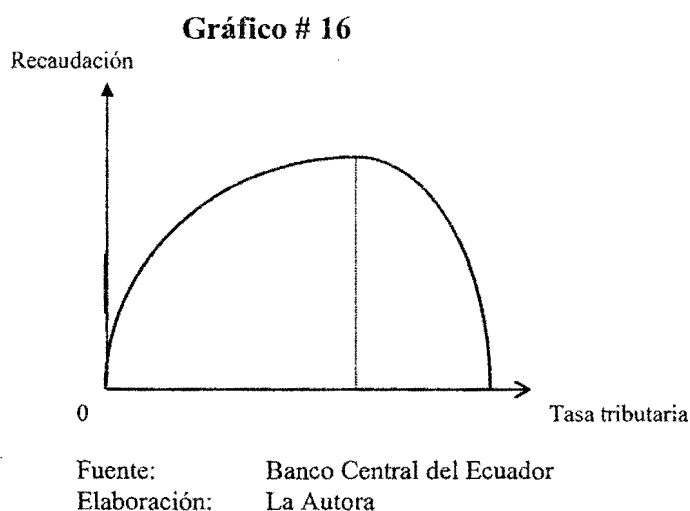
Adicionalmente, al efecto distributivo que se genera con un aumento en la deuda pública, existe un efecto desplazamiento denominado "crowding out". Al respecto se puede señalar que cuando el sector público recauda impuestos para pagar intereses, crea un exceso de carga fiscal y desalienta el trabajo. Por otro lado, un aumento de la deuda pública va a desplazar la inversión privada, ya que dicho aumento implicaría un encarecimiento en las condiciones financieras, bien porque se eleven las tasas de interés al canalizar los fondos disponibles hacia la compra de títulos del Estado, bien porque se reduzcan los recursos financieros disponibles. La cantidad de capital físico y los pagos de intereses pueden llegar a constituir una elevada proporción de los gastos del Estado. En términos más generales se puede afirmar que una política fiscal expansiva financiada con deuda pública desplaza la inversión privada a través de una subida de las tasas de interés⁷³.

⁷² Larroulet Cristian y Mochón Francisco, Op. Cit., pág. 380.

⁷³ Ibid; pág. 381.

Por otra parte, la búsqueda de mayores ingresos fiscales como fuente de financiamiento del déficit público puede llevar a los gobiernos municipales al establecimiento de impuestos o a un incremento en las tasas tributarias (tasas, multas y contribuciones). La utilización de los impuestos plantea algunas limitaciones. Estas se derivan precisamente de que en muchas ocasiones lo que se requiere es financiar los gastos deficitarios, esto es, aquellos que están por encima de los impuestos establecidos y éstos ya son altos. Luego subir más los impuestos significa limitar aún más el crecimiento⁷⁴.

Una visión más clara acerca de los efectos que se producen como consecuencia de tasas tributarias particularmente altas, puede ser obtenida a través de un análisis de la curva de Laffer⁷⁵:



La curva de Laffer permite establecer una relación entre la tasa tributaria (t) y la recaudación total (T). Gráficamente se puede apreciar que si la tasa tributaria t es cero, entonces la recaudación total ($T = tY$) es también cero.

⁷⁴ *Ibíd.*; Pág. 380.

⁷⁵ El análisis de esta curva ha sido tomado de: Sachs-Larraín, *Op. Cit.*, Pág. 210.

Si la tasa tributaria es 100% (1), es decir, si todo el ingreso debe pagarse como impuesto, no habrá ningún incentivo para generar ingreso, el ingreso Y será cero y la recaudación total T será cero. Para tasas tributarias por debajo de t_A , mayores tasas tributarias producen mayores recaudaciones tributarias; para tasas tributarias en exceso de t_A , mayores tasas producen menor recaudación.

La conclusión general que se puede extraer es que los gobiernos bien pueden recaudar menos ingresos a altas tasas tributarias que a bajas tasas tributarias si las altas tasas crean un serio desincentivo para generar ingreso.

Alternativamente, la reducción del gasto público constituye otro mecanismo que puede ser usado por el gobierno en la búsqueda del equilibrio presupuestario. La inversión social en educación y salud podría ser parte de la política de austeridad fiscal y por tanto ser limitada, produciéndose consecuencias negativas para la población en términos de la formación de capital humano, y esto puede ser particularmente así, si la mayor parte de los ingresos fiscales ya está comprometida por la existencia de un elevado servicio de la deuda pública y más generalmente la presencia de un gasto corriente excesivo.

Una manifestación frecuente de las crisis económicas es la disminución del gasto del gobierno central en estos dos servicios básicos (educación y salud). Los recortes al gasto público social tienden a perjudicar principalmente a los pobres, que son quienes demandan mayoritariamente dichos servicios⁷⁶.

⁷⁶ Sistema Integrado de Indicadores Sociales del Ecuador -SIISE, 1999-2000.

En virtud de lo expuesto, las repercusiones de un sobreendeudamiento de los gobiernos municipales y provinciales, terminan socializando con cargas tributarias a la población, situación que determina la caída del nivel de bienestar de las familias por la imposición de nuevos tributos, tasas, multas, etc., debido a que los municipios y consejos provinciales deben cumplir con sus compromisos adquiridos con terceros.

No obstante de ello, es necesario que a través de la Asociación de Municipalidades del Ecuador y el Consorcio de Consejos Provinciales, limitar el nivel de endeudamiento a los municipios y a los consejos provinciales, con el objeto de ejecutar sus obras bajo un financiamiento adecuado, para ello es necesario que la AME y el CONCOPE, registren los niveles de endeudamiento posibles para cada municipio y consejo provincial a nivel nacional y avale la consecución de nuevos créditos a favor de estos gobiernos seccionales.

4.4.1 Análisis del endeudamiento con relación al nivel de ingresos de los Gobiernos Seccionales

Realizar un análisis de la realidad de este sector del gobierno es fundamental, pues en el caso de los ingresos es el tercero en importancia, después del gobierno central y de las empresas públicas, mientras que en el caso de los gastos ocupa el segundo lugar del gobierno central.⁷⁷

⁷⁷ Cuadernos de trabajo No. 131, Mayo 2003, Estadísticas de los Gobiernos Seccionales y Provinciales en el Ecuador: 1996 - 2001

Tanto los municipios y consejos provinciales tienen una marcada dependencia de las transferencias económicas del gobierno central. Hasta ahora, no han logrado poner en práctica un mecanismo que lleve a incrementar la generación de recursos propios, de tal manera que se fortalezca su autonomía.

También se notará que sólo un pequeño grupo de municipios y consejos provinciales tienen una gestión administrativa y financiera eficiente, lo cual se traduce en una escasa capacidad para controlar y dirigir eficientemente sus escasos recursos y orientarlos hacia obras de mayor trascendencia para la comunidad.

Respecto del tipo de obras al que están dirigidos los recursos económicos de este sector del gobierno, en general, se notará que los mayores gastos se destinan al ornato de las ciudades y solo un pequeño porcentaje a obras básicas de infraestructura.

Es de señalar, que el Ministerio de Economía y Finanzas es la institución responsable del seguimiento económico de las operaciones que ejecutan las entidades (dependientes, adscritas y fondos especiales) que conforman el Gobierno Central.

Las entidades seccionales presentan ante el Ministerio de Economía y Finanzas sus movimientos de ingresos, gastos y financiamiento efectuados

durante un año, a través de las ejecuciones presupuestarias o cédulas presupuestarias.

Los ingresos corrientes, están conformados por los impuestos; las tasas y contribuciones; la venta de bienes y servicios de consumo; la renta de sus inversiones; las multas tributarias y no tributarias; las transferencias sin contraprestación; las donaciones y otros ingresos.

Los gastos corrientes, son los destinados por los gobiernos provinciales y municipales para adquirir bienes y servicios necesarios para el desarrollo de las actividades operacionales de administración y para transferir recursos sin contraprestación. Están conformados por gastos en personal, contribuciones a la seguridad social, compras de bienes y servicios de consumo, aporte fiscal, gastos financieros, otros gastos y transferencias corrientes.

Para identificar las diversas transferencias recibidas por parte los gobiernos seccionales, a continuación se presenta un cuadro resumen de las mismas:

Cuadro # 15

Base legal de las transferencias recibidas por los Organismos Seccionales

BASE LEGAL	OBJETIVO	DISTRIBUCIÓN	FINANCIAMIENTO
Ley 57 R.O. 344 28/12/1989	FONDO DE SANEAMIENTO AMBIENTAL, VIALIDAD Y RIEGO DE LA PROVINCIA DE EL ORO Municipios: obras de vialidad y saneamiento ambiental. Consejo Provincial: obras de construcción y mejoramiento del sistema de riego, drenaje y vialidad, contraparte de créditos del BEDE.	A partir de 1995: 60% partes iguales a los cantones del El Oro; 20% a los cantones de El Oro proporcionalmente con la población; y, 20% Consejo Provincial de El Oro.	Impuesto a las Operaciones de Crédito.

Reforma Ley R.O. 615 24/01/1995 Ley No. 2000-4 R.O. 34 13/03/2000	Reforma de la distribución del Fondo Las asignaciones serán transferidas en forma automática mediante autorización escrita por el Sistema Financiera.		
Decreto Ley 47 R.O. 281 22/09/1989	RENTAS PARA LAS PROVINCIAS DEL AZUAY, CAÑAR, MORONA SANTIAGO Y TUNGURAHUA Municipios: Cuenca y Paute Obras: infraestructura; CREA: 8% en ejecución de obras y 20% Cuenca del Paute forestación y reforestación.	40% para el Consejo Provincial de Tungurahua 40% en partes iguales entre los municipios de Tungurahua, excepto Ambato; y, 20% para el Municipio de Ambato.	Asignación Fiscal Presupuesto del Estado
Ley 46 R.O. 261 22/09/1989 Ley No. 2000-4 R.O. 34 13/03/2000	FONDO DE DESARROLLO DE LA PROVINCIA DE BOLÍVAR Obras de saneamiento ambiental, alcantarillado y demás relativas al desarrollo urbano previstas en el Plan de Desarrollo Integral de la Provincia de Bolívar Las asignaciones serán transferidas en forma automática mediante autorización escrita por el Sistema Financiera.	20% Consejo Provincial de Bolívar; 80% Municipios de la Provincia de Bolívar, distribuidos: 16% M. San José Chimbo 16% M. Chillanes 16% M. San M. Bolívar 16% M. Echeandía 20% M. Guaranda	Impuesto a las Operaciones de Crédito.
Ley 115 R.O. 612 28/01/1191 Ley No. 2000-4 R.O. 34 13/03/2000	FONDO PARA OBRAS EN EL SECTOR AGROPECUARIO DE LA PROVINCIA DEL CHIMBORAZO Consejo Provincial: ejecución de programas de caminos vecinales, pequeña irrigación. Municipios: construcción de mercados zonales, centros de acopio y proyectos de saneamiento ambiental, además, pueden fideicomisar rentas para créditos internos. Las asignaciones serán transferidas en forma automática mediante autorización escrita por el Sistema Financiera.	30% Consejo Provincial de Chimborazo; 20% Municipio de Riobamba; y, 50% demás municipios de la provincia de Chimborazo en partes iguales	Impuesto a las Operaciones de Crédito.
Ley 65 R.O. 395 14/03/1990 Reforma Ley 164 R.O. 981 17/07/1992	FONDO PARA OBRAS DE DESARROLLO PROVINCIAL A NIVEL NACIONAL FONDEPRO Reforma de la distribución del fondo.	Capitalización BEDE 50% Ingala y Consejos Provinciales: 75% partes iguales; 25% proporcional al número de habitantes. Entrega directa a los Consejos Provinciales 50%: 75% en partes iguales; y, 25% restante en proporción directa al número de	Asignación Fiscal Presupuesto del Estado.

		habitantes de cada provincia.	
Ley S/N R.O. 27 20/03/1997	LEY 15% PRESUPUESTO GOBIERNO CENTRAL PARA ORGANISMOS SECCIONALES Planes y proyectos de desarrollo económico, social y cultural y de mejoramiento del nivel de vida.	Fondo de descentralización: 70% Municipios: 10% en partes iguales; 40% según la población y 50% por necesidades insatisfechas. 30% Consejos Provinciales: 50% por necesidades insatisfechas; 10% según la superficie; y, 40% según la población	Asignación Fiscal Presupuesto del Estado.
Ley 72 R.O. 441 21/05/1990 Reforma Ley 51 R.O. 349 31/12/1993	FONDO DE DESARROLLO SECCIONAL FODESEC Crea el FODESEC en sustitución del FONAPAR Incrementa asignación de recursos del Fondo de participaciones a FODESEC	El 2% de ingresos corrientes para: 25% Quito; 25% Guayaquil; 50% demás Municipios de Capitales de Provincias Demás asignaciones: 20% Consejos Provinciales e Ingala; 75% todas las municipalidades; y, 5% cuenta de emergencias.	Asignación Fiscal Presupuesto del Estado.
Ley 145 R.O. 899 23/03/1992 Ley No. 2000-4 R.O. 34 13/03/2000	FONDO DE DESARROLLO DE LA PROVINCIA DE PICHINCHA Obras de infraestructura urbano y rural y caminos vecinales Las asignaciones serán transferidas en forma automática mediante autorización escrita por el Sistema Financiera.	25% Consejo Provincial de Pichincha; 25% Municipio de Quito; y, 50% demás Municipios en partes iguales	Impuesto a las Operaciones de Crédito.
Ley 146 R.O. 899 23/03/1992 Reforma Ley 05 R.O. 87 02/12/1996 Ley No. 2000-4 R.O. 34 13/03/2000	FONDO DE DESARROLLO DE LA PROVINCIA DEL CARCHI Ejecución de programas de vialidad y obras de infraestructura Modifica fuente de ingresos y distribución del Fondo Las asignaciones serán transferidas en forma automática mediante autorización escrita por el Sistema Financiera.	20% Consejo Provincial de Carchi; 27.5% Municipio de Tulcán; 16.5% Municipio de Montúfar; 11% Municipio de Espejo; 9% Municipio de Bolívar; 9% Municipio de Mira; 7% Municipio de Dacha.	Impuesto a las Operaciones de Crédito.
Ley 122 R.O. 676 03/05/1991	FONDO DE DESARROLLO DE LA REGION AMAZÓNICA Obras de infraestructura urbana y rural, proyectos de saneamiento ambiental y salud, vialidad, construcción y equipamiento escolar y comunal rural indirecto estudios.	Para Sucumbios, Napo, Morona, Zamora y Pastaza: 50% Consejos Provinciales; 20% Municipios capitales; y 30% demás Municipios en partes iguales	Extra presupuestario (Establécese el tributo de 2.5% y 4.5% sobre el total de la facturación que cobraren a Petroecuador o a sus filiales, las empresas nacionales, por la prestación de servicios dentro de cada jurisdicción de cada provincia amazónica).

Reforma Ley 60 R.O. 200 24/11/1997	Modifica la distribución del fondo, especifica las diferentes actividades en las cuales se cobra la tasa indicada.		
Ley No. 40 R.O. 248 07/08/1989	LEY SUSTITUTIVA PARA NAPO, ESMERALDAS Y SUCUMBOS. Obras de infraestructura cantonal.	En partes iguales a Napo, Esmeraldas y Sucumbios: 50% Concejos Municipales 50% Consejos Provinciales.	Extra presupuestario (Gravamen por cada barril de petróleo crudo que se transporta por el oleoducto transecuatoriano, adicional a la tarifa del transporte, excluyéndose únicamente el destinado al consumo interno)
Ley 56 R.O. 34 22/12/1989	FONDO DE SALVAMENTO Fondo de Salvamento del Patrimonio Cultura de los Municipios del país, distintos de los ubicados en Guayas y Manabí	A cada Municipio (Acreditación del 100% de la recaudación de cada provincia, a las cuentas de los Municipios de la respectiva provincia, en proporción al número de habitantes de cada jurisdicción municipal, según el último censo)	Extra presupuestario. (Participación del 6% de la recaudación del Impuesto a la Renta)
Ley No. 5 R.O. 22 09/09/1992	FONDO DE VIALIDAD DE LA PROVINCIA DE LOJA Planificación y ejecución de los planes y programas de la red vial Provincia de Loja	70% entre todos y cada uno de los Municipios de la Provincia de Loja, en partes iguales; 30% restante, en beneficio del Consejo Provincial de Loja.	Extra presupuestario (Producto del Impuesto del 1% sobre el valor de la compra de vehículos usados)
Ley No. 56 R.O. 341 22/12/1989	APORTE PARA CAÑAR, CHIMBORAZO Y GUAYAS Deroga acuerdos y decretos de impuesto por producción de cemento	Consejo Provincial de Cañar, Municipio de Riobamba, Consejos Provincial de Chimborazo, Municipio de Ibarra, Consejo Provincial de Imbabura y todos los Municipios de Imbabura	Asignación fiscal Presupuesto del Estado.
Decreto No. 1137 R.O. 287 13/08/1971 Decreto No. 68 R.O. 481 28/01/1974	FONDO DE DESARROLLO INTEGRAL PROVINCIA DE ESMERALDAS Reforma la distribución del Fondo.	66% Consejo Provincial de Esmeraldas. 15% M. Esmeraldas 4.75% M. Muisne 4.75% M. Quinindé 4.75% M. Eloy Alfaro 4.75% M. San Lorenzo	Extra presupuestario (Ingresos que percibe el fisco por concepto de regalías y derechos de transporte por los oleoductos del petróleo que produzca la Región Oriental)
Ley 10 R.O. 30 21/09/1992	FONDO ECODESARROLLO REGIONAL AMAZÓNICO	30% Consejos Provinciales 57% Municipios de las provincias amazónicas de la siguiente forma: 55% en partes iguales; 45% en proporción a la población de cada cantón: 10% para el Fondo Regional.	Extra presupuestario (Ingresos provenientes por cada barril de petróleo que se produzca en la región amazónica y se comercialice en los mercados internos y externos)

Fuente: Banco Central del Ecuador
Elaboración: La Autora

En el siguiente cuadro, se puede observar las transferencias de recursos por parte del Gobierno Nacional en el período 1998 - 2002.

Cuadro # 16

**TRANSFERENCIAS REALIZADAS
MILES DE DÓLARES**

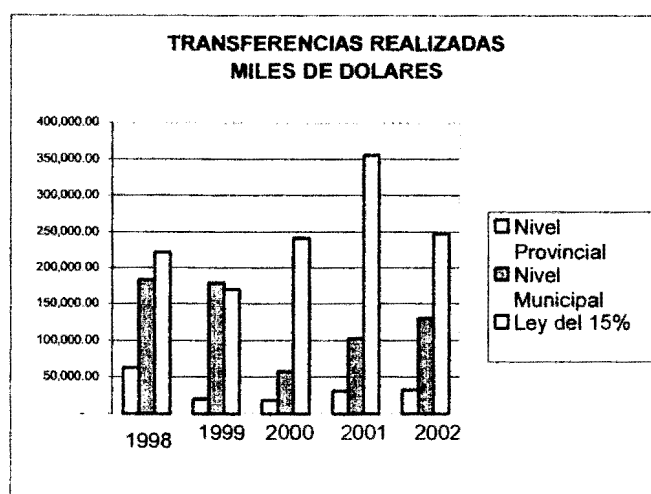
AÑO	Ingresos corrientes del Gobierno Central (a)	Nivel Provincial (b)	Nivel Municipal (c)	Ley del 15% (d)	Total (b+c+d)	Total / (a)
1998	2.951.578,90	63.007,00	183.082,10	221.140,30	467.229,40	15,83%
1999	2.515.217,00	19.930,50	178.542,50	169.969,40	368.442,40	14,65%
2000	2.987.665,00	18.127,60	57.460,10	241.108,50	316.696,20	10,60%
2001	3.614.900,00	30.923,90	102.231,20	355.297,80	488.452,90	13,51%
2002	3.017.340,23	32.997,25	130.328,98	246.879,00	410.205,23	13,59%

Fuente: Cédulas presupuestarias de los Consejos Provinciales y Concejos Municipales

Elaboración: La Autora

Se puede observar que en el año 1998 y con la creación de la Ley del 15%⁷⁸, se incrementó la participación, alcanzando porcentajes del 15.8%, de lo que se puede ver que esta nueva Ley ha sido de vital importancia para los gobiernos seccionales, pues el incremento en las transferencias les ha permitido disponer de nuevos recursos para destinarlos básicamente a obras de infraestructura.

Gráfico # 17



Fuente: Banco Central del Ecuador

Elaboración: La Autora

⁷⁸ Registro Oficial 77 de 20 de marzo de 1997.

Como se puede evidenciar en el gráfico, los resultados económicos tienen una tendencia decreciente, lo cual podría explicarse por la importante devaluación que el sucre tuvo frente al dólar durante este período.

En la composición de los ingresos de los municipios se observa una marcada dependencia de las transferencias del Sector Público, más del 66% en promedio de los ingresos corresponde a transferencias del Presupuesto del Estado, FODESEC y otros. Sólo el 17% y 15.5% son ingresos tributarios y no tributarios, respectivamente.

Cuadro # 17

**DISTRIBUCIÓN DE LOS INGRESOS CORRIENTES
DEL NIVEL MUNICIPAL
MILES DE DÓLARES**

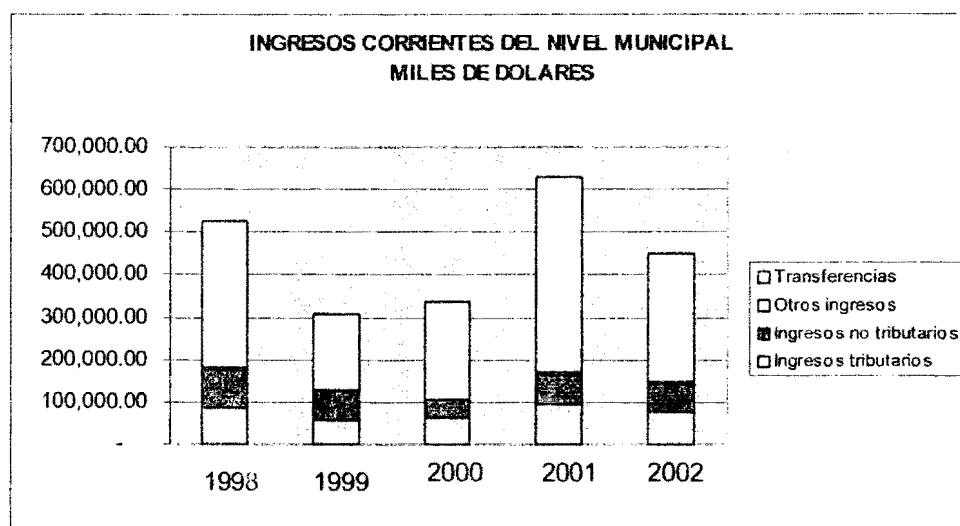
	Origen de los recursos	1998	1999	2000	2001	2002
A	Ingresos tributarios	85,464.10	58,766.40	61,701.40	95,636.40	75,392.08
B	Ingresos no tributarios	91,206.00	68,410.40	41,027.20	68,024.70	67,167.08
C	Otros ingresos	3,040.60	1,702.00	2,119.70	7,224.90	3,521.80
	Ingresos propios	179,710.70	128,878.80	104,848.30	170,886.00	146,080.95
D	Transferencias recibidas del Gobierno	346,318.80	178,666.00	232,062.20	457,530.70	303,644.43
E	TOTAL	526,029.50	307,544.80	336,910.50	628,416.70	449,725.38
F	A/E	16.25%	19.11%	18.31%	15.22%	16.76%
G	B/E	17.34%	22.24%	12.18%	10.82%	14.94%
H	D/E	65.84%	58.09%	68.88%	72.81%	67.52%

Fuente: Cédulas presupuestarias de los Concejos Municipales
Elaboración: La Autora

Como se muestra en el cuadro, los municipios registraron en 1998 ingresos totales por USD 526 millones, de los cuales USD 179.7 fueron ingresos propios, lo que equivale al 34% del total, el resto corresponde a ingresos provenientes de las transferencias del Gobierno Central. A medida que

avanzan los años, se observa que los ingresos propios van decayendo paulatinamente, pues los ingresos totales en el año 2002 fueron de USD 449.7 millones, de los cuales 146.1 millones corresponden a ingresos propios (32%), mientras que las transferencias suman 68% del total.

Gráfico # 18



Fuente: Banco Central del Ecuador
Elaboración: La Autora

En la composición de los ingresos de los consejos provinciales, la dependencia económica de los recursos del Gobierno Central es muy marcada, sus ingresos se componen de aproximadamente el 91.4% en promedio de transferencias corrientes y de capital, la diferencia corresponde a recursos de autogestión.

Los datos demuestran que los gobiernos provinciales tienen poca capacidad para generar recursos propios que les permita mejorar su gestión.

Cuadro # 18

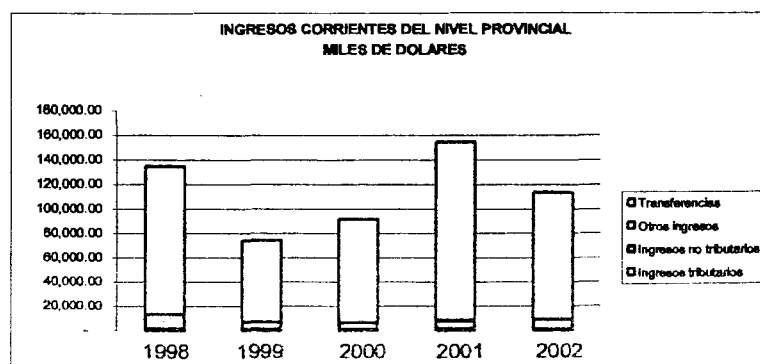
DISTRIBUCIÓN DE LOS INGRESOS CORRIENTES DEL NIVEL PROVINCIAL MILES DE DÓLARES

	Origen de los recursos	1998	1999	2000	2001	2002
A	Ingresos tributarios	1.824,60	1.434,10	975,60	1.548,10	1.445,60
B	Ingresos no tributarios	11.863,70	5.983,70	6.053,90	6.321,90	7.555,80
C	Otros ingresos	341,10	266,20	158,10	1.194,60	490,00
D	Transferencias recibidas del Gobierno	120.910,50	66.436,90	84.634,00	145.816,40	104.449,45
E	TOTAL	134.939,90	74.120,90	91.821,60	154.881,00	113.940,85
F	A/E	1,35%	1,93%	1,06%	1,00%	1,27%
G	B/E	8,79%	8,07%	6,59%	4,08%	6,63%
H	D/E	89,60%	89,63%	92,17%	94,15%	91,67%

Fuente: Cédulas presupuestarias de los Concejos Municipales
Elaboración: La Autora

La porción de ingresos propios generados por los Consejos Provinciales es mínima, del total de ingresos para el año 1998 apenas el 1.3% corresponde a ingresos tributarios; el 8.8% a ingresos no tributarios, mientras el 89.6% provienen de las transferencias del Gobierno Central; este comportamiento es similar en casi todos los años analizados, en el 2002 se acentúa mayormente la dependencia de los recursos fiscales, pues, mientras los ingresos tributarios aporte con el 1.3% y los no tributarios con el 6.6%, el 91.7% restante corresponde a las transferencias desde el gobierno central y otras fuentes.

Gráfico # 19



Fuente: Banco Central del Ecuador
Elaboración: La Autora

Los ingresos recaudados por cada una de las unidades institucionales están destinados a cubrir dos tipos de gastos, los corrientes y los de capital. La estructura o distribución de esos gastos en estos dos componentes dice mucho sobre la sostenibilidad del Organismo, así como del servicio que presta a la comunidad.

En efecto, mientras más alto sea el porcentaje de los gastos de inversión, respecto del total de gastos, que se destinen a inversión, mayor será el beneficio que reciba la comunidad, pues generalmente esos gastos están destinados a la realización de obras de infraestructura.

En el siguiente cuadro, se observa que los Municipios presentan permanentes déficit de cuenta corriente. Es decir, la suma de los ingresos tributarios y no tributarios no son suficientes para cubrir las obligaciones corrientes. Si se suma a este resultado el gasto de inversión que realizan, el déficit es mayor.

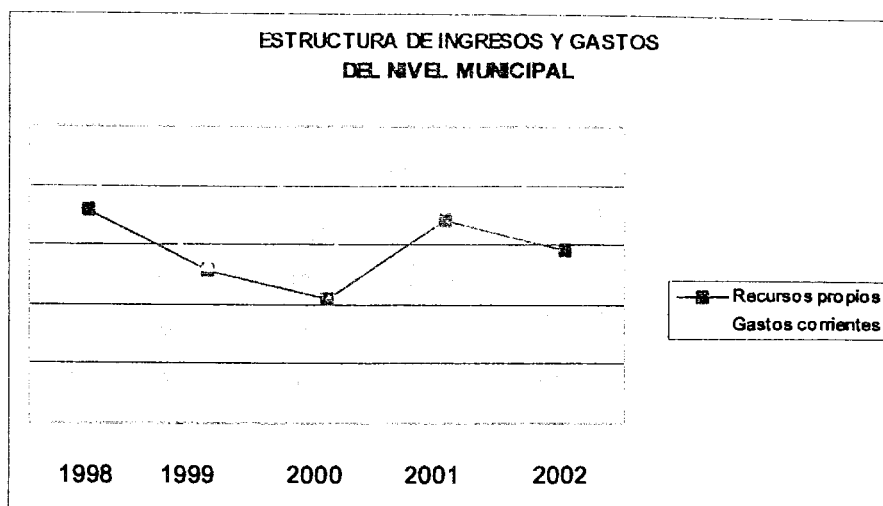
Cuadro # 19

**ESTRUCTURA DE INGRESOS Y GASTOS
DEL NIVEL MUNICIPAL
MILES DE DOLARES**

	1998	1999	2000	2001	2002
Recursos propios	179,710.70	128,878.80	104,848.30	170,886.00	146,080.95
Tributario	85,464.10	58,766.40	61,701.40	95,636.40	75,392.08
No tributarios	94,246.60	70,112.40	43,146.90	75,249.60	70,688.88
Gastos corrientes	206,541.90	133,317.40	143,922.10	236,476.40	180,064.45
Salarios	108,310.90	63,143.20	59,413.20	110,178.50	85,261.45
Servicios de Deuda	14,516.50	12,228.10	11,092.50	5,351.60	10,797.18
Otros (bienes y servicios)	83,714.50	57,946.10	73,416.40	120,946.30	84,005.83
Déficit de recursos propios	-26,831.20	-4,438.60	-39,073.80	-65,590.40	-33,983.50
Inversión	222,190.70	145,898.00	142,773.20	329,480.30	210,085.55
Déficit total	-249,021.90	-150,336.60	-181,847.00	-395,070.70	-244,069.05
Financiamiento	249,021.80	150,336.50	181,843.90	395,070.70	244,068.23
Transferencias (Gobierno)	346,318.80	178,666.00	232,062.20	457,530.70	303,644.43
Desembolsos (Banco Estado)	18,318.70	6,978.80	9,603.70	13,836.80	12,184.50
Otros (Col.bonos, fdos.ajenos)	-115,615.70	-35,308.30	-59,822.00	-76,295.80	-71,760.70

Fuente: Cédulas presupuestarias de los Concejos Municipales
Elaboración: La Autora

Gráfico # 20



Fuente: Banco Central del Ecuador

Elaboración: La Autora

Para cubrir el déficit, los municipios deben recurrir a las transferencias del Gobierno Central y de otros fondos, así como al endeudamiento interno y externo.

Cuadro # 20

**ESTRUCTURA DE INGRESOS Y GASTOS
DEL NIVEL PROVINCIAL
MILES DE DOLARES**

	1998	1999	2000	2001	2002
Recursos propios	14,029.40	7,684.00	7,187.60	9,064.60	9,491.40
Tributario	1,824.60	1,434.00	975.60	1,548.10	1,445.58
No tributarios	12,204.80	6,250.00	6,212.00	7,516.50	8,045.83
Gastos corrientes	53,863.00	38,118.00	36,097.00	59,657.00	46,933.75
Salarios	30,407.00	19,871.00	17,345.00	32,623.00	25,061.50
Servicios de Deuda	5,587.00	3,771.00	4,533.00	3,580.00	4,367.75
Otros (bienes y servicios)	17,869.00	14,476.00	14,219.00	23,454.00	17,504.50
Déficit de recursos propios	-39,833.60	-30,434.00	-28,909.40	-50,592.40	-37,442.35
Inversión	77,688.00	50,116.00	43,185.00	62,408.00	58,349.25
Déficit total	-117,521.60	-80,550.00	-72,094.40	-113,000.40	-95,791.60
Financiamiento	117,521.60	80,550.00	72,094.40	113,000.40	95,791.60
Transferencias (Gobierno)	120,910.50	66,436.90	84,634.00	137,946.50	102,481.98
Desembolsos (Banco Estado)	26,350.00	13,441.00	9,324.00	7,701.00	14,204.00
Otros (Col. bonos, fdos. ajenos)	-29,738.90	672.10	-21,863.60	-32,647.10	-20,894.38

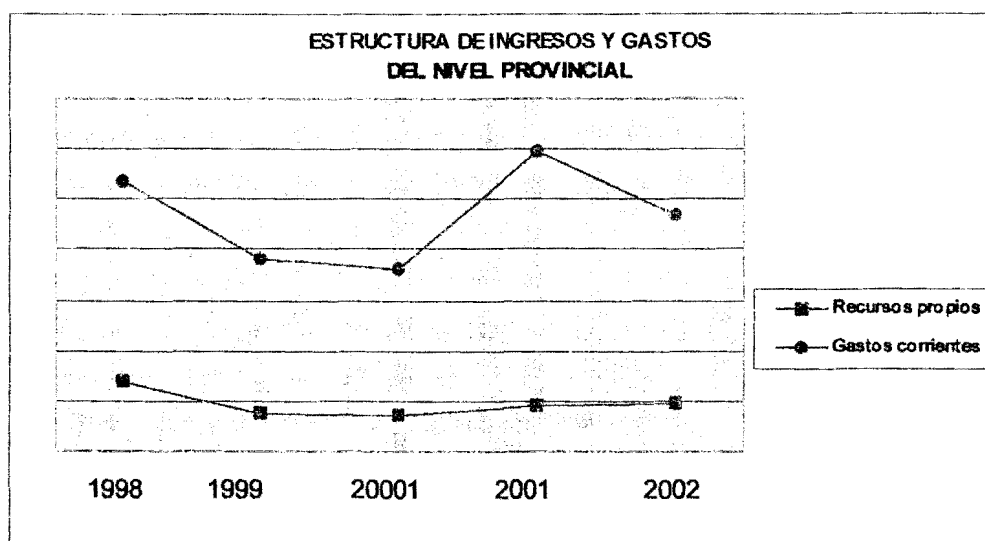
Fuente: Cédulas presupuestarias de los Consejos Provinciales

Elaboración: La Autora

Como se puede observar, los resultados económicos de los Consejos Provinciales son más precarios, pues los recursos propios o los denominados de autogestión son insuficientes para cubrir las obligaciones corrientes, en todos los años analizados.

Año tras año se observa una baja en los ingresos de autogestión, así en 1998 los ingresos propios financiaban el 26% de sus gastos corrientes, mientras que en el 2002, apenas financian el 20%.

Gráfico # 21



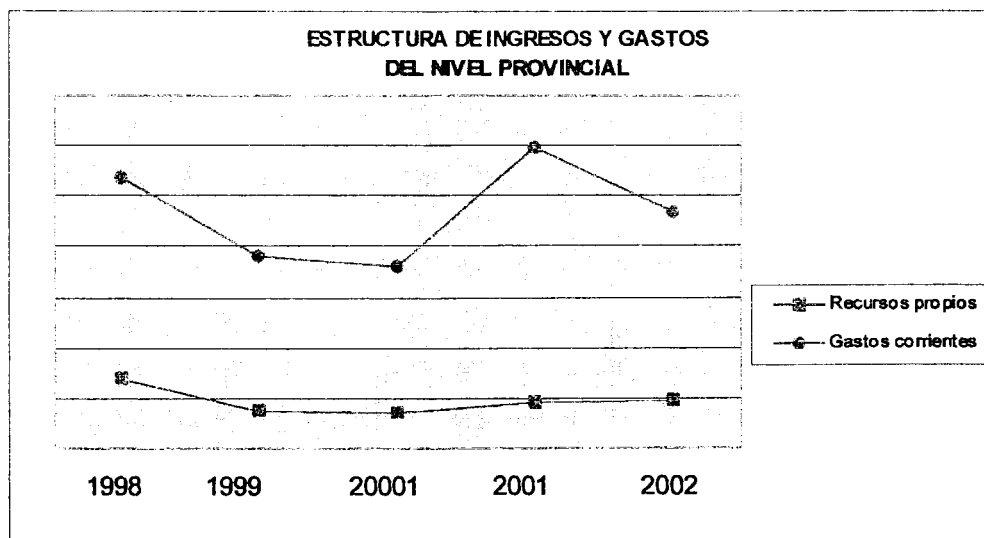
Fuente: Banco Central del Ecuador
Elaboración: La Autora

Como se evidencia, las transferencias del Gobierno Central cubren los gastos de inversión, esa fue la razón fundamental por la cual se creó la Ley del 15%, pues los recursos propios de los gobiernos seccionales son insuficientes para satisfacer las demandas de obras de infraestructura de la creciente población.

Como se puede observar, los resultados económicos de los Consejos Provinciales son más precarios, pues los recursos propios o los denominados de autogestión son insuficientes para cubrir las obligaciones corrientes, en todos los años analizados.

Año tras año se observa una baja en los ingresos de autogestión, así en 1998 los ingresos propios financiaban el 26% de sus gastos corrientes, mientras que en el 2002, apenas financian el 20%.

Gráfico # 21



Fuente: Banco Central del Ecuador
Elaboración: La Autora

Como se evidencia, las transferencias del Gobierno Central cubren los gastos de inversión, esa fue la razón fundamental por la cual se creó la Ley del 15%, pues los recursos propios de los gobiernos seccionales son insuficientes para satisfacer las demandas de obras de infraestructura de la creciente población.

4.4.2 Análisis del nivel de endeudamiento de los Municipios y Consejos Provinciales del país.

En esta parte, se analiza el nivel de endeudamiento de las entidades con el Banco del Estado, con la finalidad de elaborar un ranking, que permita clasificar a las entidades en tres grupos en función del endeudamiento. Los tres grupos que se definen son de bajo, mediano y alto riesgo. Entidades con bajo riesgo, son las que tiene menores niveles de deuda, o que no tienen deuda con el Banco del Estado; las entidades con mediano riesgo, corresponden a las entidades con niveles de deudas manejables; y, por último las entidades con alto riesgo, son aquellas con los mayores niveles de endeudamiento⁷⁹.

Los indicadores que se emplean para construir el ranking son los siguientes:

- Índice de capacidad de pago I, es igual al Servicio de la deuda / (ingreso total – gasto total (sin deuda)).
- Índice de capacidad de pago II, es igual al Servicio de la deuda / (ingreso corriente – gasto corriente)
- Cartera vigente sobre ingreso total
- Cartera vigente sobre ingreso propio
- Deuda per cápita, definido como la relación entre la cartera vigente y la población urbana.
- Servicio de la deuda sobre ingreso total; y,
- Servicio de la deuda sobre ingreso propio.

⁷⁹ Construcción del ranking de endeudamiento, como uno de los componentes de la calificación de riesgo.

Los indicadores anteriormente mencionados, se calculan para un horizonte de proyección de 5 años (1998 – 2002), utilizando para ello la información de las diversas cuentas de ingresos y gastos realizados para cada entidad por SICEND⁸⁰ y los reportes de proyección de vencimiento del SIC⁸¹, en los cuales se encuentran los pagos por capital y amortización que deben realizar las entidades (en las que están inmersos los Municipios y Consejos Provinciales del país) en los años analizados.

Se incluye además el servicio de la deuda por los créditos aprobados por el Banco del Estado aún cuando no se haya efectuado desembolsos.

Para calcular el ranking, los índices toman el valor máximo de la serie puesto que de esta manera se está considerando el año en el cual el monto de la deuda es mayor.

De total de entidades del país, 132 municipios y 14 consejos provinciales, tienen la información completa de todos estos indicadores con valores diferentes de cero, lo que indica que tienen deuda con el Banco del Estado.

A continuación se muestra el cuadro con los valores promedio de cada variable en los 3 grupos que conforman este ranking.

⁸⁰ Sistema de Control de Endeudamiento utilizado por el Banco del Estado

⁸¹ Sistema Integral de Crédito utilizado por el Banco del Estado

Cuadro # 21

Ranking	Indice de capacidad de pago I	Indice de capacidad de pago II	CV_IP	CV_IT	Deuda per cápita	SD_IP	SD_IT
Grupo 1	0.0606	0.3059	1.1192	0.0707	9.9742	0.2867	0.0179
Grupo 2	0.3444	1.9499	4.3188	0.4162	34.8048	0.9656	0.0974
Grupo 3	0.7824	32.0287	13.6734	1.1006	125.2192	2.3200	0.2088

Fuente: Banco del Estado
Elaboración: La Autora

Grupo 1

Se encuentran en este grupo 82 municipios y 7 consejos provinciales, que son los que tienen los niveles más bajos de endeudamiento, en promedio el servicio de la deuda representa tan solo el 1.8% del total de los ingresos y el 28.7% de los ingresos propios.

De igual manera el monto de deuda actual o cartera vigente es bajo, con un 7% del ingreso total y un 111% de los ingresos propios. Por otro lado el servicio de la deuda es 0.3 veces el ahorro corriente⁸² y la deuda per cápita es en promedio de unos 9.97 dólares por habitante.

Estas entidades tienen por tanto un “bajo riesgo” en su cobertura de deuda y pueden asumir nuevas obligaciones de crédito en función de su flujo de caja proyectado.

⁸² Ingresos corrientes menos gastos corrientes

Cabe señalar que estas entidades se hallan en varios grupos del ranking de gestión⁸³ sin que necesariamente se asocie un bajo nivel de deuda a una buena gestión financiera y administrativa o viceversa. Es por esto que la calificación de riesgo considera a estos dos componentes y además incluye a la tipología socio económica y la generación de ingresos propios.

Grupo 2

En este grupo se hallan un total de 43 municipios y 5 consejos provinciales, que se caracterizan por tener niveles mediano en sus índices de deuda; así, el servicio de la deuda equivale a un 9.7% de los ingresos totales y un 96% de los ingresos propios.

El monto de la cartera vigente equivale a un 41% de los ingresos totales y es 4.3 veces los ingresos propios, demostrando que si estas entidades aún cuando sus niveles de deuda no son muy altos comparados con los ingresos totales, son significativos al medirlos con los ingresos propios, de hecho los ingresos propios apenas alcanzan a cubrir los pagos por servicio de la deuda con lo que un nuevo endeudamiento supondrá para estas entidades destinar recursos de las transferencias del Gobierno para poder honrar sus obligaciones.

Algo que ayuda a fortalecer la opinión anterior es que el servicio de la deuda es en promedio 1.9 veces el ahorro corriente generado por estas entidades, es

⁸³ Dato del Banco del Estado

decir que el saldo entre el ingreso corriente y el gasto corriente no alcanza a cubrir el servicio de la deuda, debiéndose emplear otros ingresos para tal efecto.

En conclusión estas entidades son consideradas de un "mediano riesgo" en lo referente a su cobertura de deuda y tendrán por tanto una menor posición en su calificación de riesgo.

Grupo 3

En este grupo se hallan 7 municipios y 2 consejos provinciales, las mismas que tienen los mayores niveles de endeudamiento del país, el servicio de la deuda en promedio equivale al 20.8% de los ingresos totales y es 2.3 veces los ingresos propios.

De igual manera estas entidades presentan los montos de deuda más altos ya que la cartera vigente supera incluso a los ingresos totales y es mucho más alta con relación a los ingresos propios que en los 2 grupos anteriores. También los dos índices de capacidad de pago tienen los valores más altos de todos los grupos y algo similar ocurre con la deuda per cápita. Por esta situación, estas entidades son consideradas de "alto riesgo" en su cobertura de deuda y únicamente podrían asumir nuevos créditos si las transferencias del Gobierno se incrementan lo suficientemente, de tal forma que parte de dichas transferencias sean destinadas para el pago de sus obligaciones.

Se puede concluir diciendo, que no existe relación entre el nivel de autosuficiencia y dependencia con la capacidad de la entidad para realizar gastos de inversión, ya que tal como se observó en las características de los grupos del ranking de gestión, puede haber un buen uso de las transferencias del Gobierno en entidades que tienen eficientes y deficientes niveles de autosuficiencia.

En términos generales, la situación financiera de los municipios y consejos provinciales del país, es modesta, por lo cual el Banco del Estado debe continuar desarrollando y aplicando sus planes y programas de Fortalecimiento Institucional, a fin de apoyar todos los esfuerzos que hagan las municipalidades y consejos provinciales para mejorar su situación y contribuir con ello a un mejor desarrollo del Ecuador y a una efectiva descentralización.

CAPITULO V

RESULTADOS, CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

5.1 RESULTADOS

Hipótesis 1

La primera hipótesis se la acepta por cuanto se verificó que con la puesta en marcha del esquema de dolarización y su utilización, incidió en forma directa sobre los presupuestos de las instituciones que conforman el sector público; a consecuencia de esto, los Organismos Seccionales se obligaron a buscar mayores niveles de endeudamiento a través de la utilización del fideicomiso público como herramienta de financiación de obras básicas y de infraestructura.

El nivel de ingresos propios de los Municipios y Consejos Provinciales del país no cubren sus gastos de inversión, por lo que se obligan a solicitar créditos u operar a través de fideicomisos otorgados por el Banco del Estado, con el fin de mejorar los niveles de financiamiento, sin menoscabar a que las entidades municipales y provinciales emprendan esta tarea por iniciativa propia.

La crisis financiera por la que atravesó el país durante el año 1999, no influyó en la contratación de préstamos por parte de los Municipios y Consejos Provinciales del país, debido a la necesidad de financiar sus proyectos de desarrollo urbano, rural y marginal.

Hipótesis 2

La segunda hipótesis se la acepta, ya que se comprobó que la utilización de recursos públicos otorgados por el Banco del Estado a favor de los Municipios y Consejos Provinciales mediante el mecanismo de fideicomiso, no cuenta con el suficiente seguimiento por parte de la institución prestamista (Banco del Estado), lo que conlleva a que no se cuente con información actualizada del nivel de avance y cumplimiento de las obras.

Es de anotar, que un pequeño grupo de Municipios y Consejos Provinciales tienen una gestión administrativa y financiera eficiente, lo cual se traduce en su capacidad para controlar y dirigir eficazmente sus recursos y orientarlos hacia obras de mayor trascendencia para la comunidad, de acuerdo a los contratos de fideicomisos suscritos con el Banco del Estado.

5.2 CONCLUSIONES

Uno de los avances aplicados por el Banco Central del Ecuador, es el desarrollo de instrumentos financieros como el fideicomiso público. En esta dirección se apuntan una serie de innovaciones a este instrumento financiero que ha dado lugar a la aparición de nuevos productos financieros con características distintas a los tradicionales, tales como los convenios de servicios bancarios y purga de mora patronal con instituciones del sector público.

En este sentido el Fideicomiso Público que por sus características novedosas, se constituye en un exponente de la creciente tendencia de innovaciones en el ámbito financiero del sector público.

Por esta circunstancia es importante para la administración de los gobiernos, entidades del sector público, organismos seccionales, para su planificación y programación financiera, mantener instrumento como el Fideicomiso Público, a través del cual se facilita la financiación de proyectos sociales.

Por su parte, la principal institución financiera que ha adoptado este mecanismo, es el Banco del Estado, que actúa como constituyente de fondos propios o aquellos que se encuentran contemplados en la programación monetaria y financiera de estas entidades, cuyo financiamiento asciende al 93% de los empréstitos concedidos a Municipios y Consejos Provinciales del país.

El contrato de fideicomiso público, el que tradicionalmente, ha manejado el Banco Central del Ecuador, para cubrir el pago de empréstitos del sector público, se ha entendido como un gravamen sobre fondos de entidades públicas, lo cual denota una concepción distinta a la del fideicomiso mercantil.

La gestión del Banco Central del Ecuador como depositario de los fondos públicos, a través de la utilización de instrumento financiero, empleado por las entidades y organismos que conforman el sector público ecuatoriano, ha

facilitado mayores grados de libertad a las instituciones públicas para acceder al endeudamiento, el que se enmarca en el desarrollo de la obra pública.

Los Organismos Seccionales durante los últimos cinco años (1998 – 2002), han celebrado 353 contratos de fideicomiso, equivalentes aproximadamente a USD 170 millones de dólares, lo que demuestra las preferencias que estas corporaciones mantienen por financiar sus actividades, principalmente aquellas relacionadas con servicios básicos y obras que tienen que ver con las actividades propias de los cabildos.

El contrato de fideicomiso público ha cumplido con el objetivo primordial, de facilitar la recuperación de la cartera, fruto del endeudamiento de líneas de crédito. En efecto, en el período comprendido entre 1998 y 2002, la tasa de crecimiento registrada por parte del Banco del Estado ha sido en un 43% de la utilización del fideicomiso público, no registrándose cartera vencida.

Finalmente, conviene indicar que la aplicación práctica de este instrumento financiero ha permitido a las entidades que conforman el sector público contar con una facilidad de financiamiento de corto, mediano y largo plazos, para la consecución de obras públicas, tendientes a proveer de servicios básicos y de infraestructura mínima para el desarrollo de la población y del país en general.

5.3 RECOMENDACIONES

El Banco del Estado debería promocionar la utilización de las diferentes líneas de crédito que esta institución ofrece a los Organismos del sector público, a fin de que se promueva el desarrollo de localidades que no cuentan con las obras básicas, situación que se traduce en un aumento de la obra pública y del nivel de bienestar de la población.

Extender este mecanismo al sector financiero privado, a fin de que los Organismos Seccionales tengan otra alternativa de financiamiento.

El Banco del Estado, debe realizar seguimientos continuos de las obras sujetas de crédito, con el fin de garantizar la ejecución y terminación de las mismas, de acuerdo a los desembolsos y a las condiciones de los contratos de fideicomiso.

Los Municipios y Consejos Provinciales de país deben orientar mayores recursos a la obra pública. De esta manera pueden incrementar sus ingresos propios con la aplicación de ciertos impuestos que se derivarían de las obras construidas, tales como tarifas y contribución especial de mejoras.

La mayoría de los Municipios y Consejos Provinciales del país tienen niveles de endeudamiento bajos y medianos, por ende el Banco del Estado puede diversificar su colocación de crédito y ampliar la cobertura de sus servicios.

El Banco del Estado debe realizar un seguimiento continuo a ese número relativamente pequeño del total de entidades que tienen niveles altos de endeudamiento, para evitar que dichas entidades caigan en problemas, tales como riesgo de liquidez y crédito.

BIBLIOGRAFÍA

- ALVAREZ RUIZ, Luis Alberto: "Breves Sobre el Fideicomiso, su aplicación en Latinoamérica y el Comité Latinoamericano del Fideicomiso". Marzo 1 de 1994.
- BANCO CENTRAL DEL ECUADOR: Vocabulario explicativo utilizado en la banca central, Gerencia Técnica, 1980.
- CARREGAL, Mario: "El Fideicomiso: Regulación Jurídica y Posibilidades Prácticas". Editorial Universitaria, Buenos Aires, 1980.
- FABOZZI, Frank J., MODIGLIANI Franco, FERRI Michael G., Prentice-Hall, Mercados e Instituciones Financieras, Hispanoamericana S.A. México.
- GONZALEZ TORRE, Roberto: "El Fideicomiso" . Editorial Edino. 2da. Edición, Guayaquil 2000.
- MUÑOZ, Luis: "El Fideicomiso"; De Cárdenas, Editor y Distribuidor, 2da. Edición, México 1992.
- MUSGRAVE, Richard A., MUSGRAVE, Peggy B., Hacienda Pública Teórica y Aplicada, Quinta Edición, McGraw-Hill, México, mayo de 1994.
- Ley de Régimen Monetario y Banco del Estado, Corporación de Estudios y Publicaciones, Actualizada a abril de 2000, Ecuador.
- Ley Orgánica de Administración Financiera y Control (LOAFYC), Corporación de Estudios y Publicaciones, Actualizada a septiembre de 2000, Ecuador
- GAETE, Yolanda, "Análisis de Capacidad de Endeudamiento para una muestra de 132 municipios y 14 consejos provinciales", Gerencia de Evaluación de Proyectos, Banco del Estado, Quito 2002.
- Sistema de Información Municipal (SIM) del Banco del Estado
- Sistema Integral de Crédito (SIC) del Banco del Estado
- Sistema de Control de Endeudamiento (SICEND) del Banco del Estado

ANEXOS

Anexo 1
CONTRATO DE FIDEICOMISO

COMPARECIENTES:

Comparecen a la celebración del presente contrato por una parte el Municipio de, , debida y legalmente representado por los señores y, Alcalde y Procurador Síndico Municipal, respectivamente, parte en la que en adelante y para efectos de este contrato se podrá denominar "El Municipio", y, por otra parte, el Banco Central del Ecuador representado por el señor, Director de Servicios Bancarios, debidamente acreditado como mandatario del señor, Gerente General y como tal representante legal del Instituto Emisor, parte a la que en adelante y para efectos de este contrato se podrá denominar "El Banco Central".

Los partes intervinientes acreditan sus calidades con las copias certificadas de sus nombramientos y/o delegaciones que como documentos habilitantes se agregan a la celebración del presente instrumento.

Los comparecientes convienen en suscribir el presente contrato de fideicomiso contenido en las siguientes cláusulas:

PRIMERA.- ANTECEDENTES:

- 1.1 El Alcalde de....., mediante oficio No. de, se dirige al señor Gerente General del Banco Central del Ecuador y le solicita la suscripción de un contrato de fideicomiso a favor del Banco del Estado, con el fin de asegurar el pago de un préstamo concedido por esa Entidad por la suma de USD, de conformidad con el contrato suscrito entre dichas instituciones el, préstamo que se destinará a financiar la pavimentación de las calles de la ciudad del Municipio de
- 1.2 Para el servicio de la deuda, así como para el pago de la comisión que le corresponde al Banco Central del Ecuador por sus servicios de fiduciario, el Municipio de compromete sus fondos con cargo a la Cuenta Corriente No. que mantiene en el Banco Central del Ecuador, y adicionalmente otras cuentas que tenga o abra en el futuro en la misma institución.
- 1.3 En el contrato de crédito referido en el numeral se han establecido las siguientes condiciones financieras:

Monto del préstamo:	USD.....
Plazo:	El Banco del Estado concede al Municipio de, para el pago de la deuda que a su favor ésta asume, un plazo de, de los cuales los cuales los primeros años serán de gracia, plazo que se contará a partir de la fecha de entrega del primer desembolso.
Amortización:	El capital, intereses y comisión bancaria, que asciende a la suma de USD, serán pagados por el Municipio en dividendos semestrales y consecutivos, de conformidad con la tabla de amortización provisional, que se agrega como parte integrante de este contrato.
Intereses y comisión Bancaria	La prestataria pagará al Banco del Estado, sobre los saldos deudores del préstamo el interés del anual y la comisión bancaria del anual adicional sobre dichos saldos, computados por los días efectivamente

transcurridos, tomando como base el año de trescientos sesenta y cinco días y de trescientos sesenta y seis días en año bisiesto. En caso de mora, la prestataria pagará además, el interés del anual sobre saldos vencidos.

Pagarés

La prestataria se obliga a suscribir a la orden del Banco del Estado a entregar a éste, dentro de los días posteriores a la fecha del último desembolso, los pagarés que fueren necesarios para cubrir las cuotas de amortización por concepto de capital, y separadamente los pagarés necesarios para cubrir las cuotas de pago por concepto de intereses y comisión bancaria, de acuerdo todo ello con los montos y plazos establecidos en la tabla de amortización definitiva.

1.4 El Banco Central del Ecuador acepta prestar los servicios de fiduciario que le han sido solicitados.

SEGUNDA.- CONTRATO DE FIDEICOMISO

El artículo 120 de la Ley de Régimen Monetario y Banco del Estado determina que todo endeudamiento que celebren el Estado y las demás entidades y empresas del sector público estará respaldado por el fideicomiso de la totalidad de ingresos de la entidad deudora en el depositario oficial.

De conformidad con el Artículo 29 de la Ley No. 93, Reformatoria al Código Tributario, Ley de Régimen Tributario Interno, Ley de Casación y Ley de Régimen Monetario y Banco del Estado, publicado en el suplemento del Registro Oficial No. 764 de 22 de agosto de 1995, se asigna al Banco Central del Ecuador la calidad de depositario oficial de los fondos del sector público.

En tal virtud el Banco Central del Ecuador acepta prestar los servicios de fiduciario, para lo cual el Municipio de autoriza expresamente al Banco Central del Ecuador para que, retenga mensualmente de la cuenta corriente No., que dicha Municipalidad mantiene en el Banco Central del Ecuador, con la oportunidad y en las proporciones debidas, los valores suficientes para cubrir las obligaciones que ha contraído a favor del Banco del Estado, así como la comisión que le corresponde al Banco Central del Ecuador por sus servicios de fiduciario.

TERCERA.- CONTRATO DE FIDEICOMISO

Los valores retenidos de conformidad con el inciso anterior serán depositados por el Banco fiduciario en una cuenta especial que se denominará "FIDEICOMISO-MUNICIPIO DE- BANCO DEL ESTADO, para ser acreditados a la cuenta No. que el Banco del Estado mantiene en el Banco Central del Ecuador, al momento en que se realice la retención.

CUARTA.- COMISIÓN POR SERVICIOS BANCARIOS.-

Por los servicios de fiduciario, el Banco Central del Ecuador cobrará la comisión que ha determinado el Directorio de esa entidad.

QUINTA.- RESPONSABILIDAD DEL FIDUCIARIO

La responsabilidad del Banco Central del Ecuador cesará si los recursos existentes en la cuenta especial de fideicomiso fueren insuficientes, y en general en todos los casos en que el

Banco Central del Ecuador se encontrare en imposibilidad física o legal de cumplir con el compromiso que adquiere por medio de este contrato.

Así mismo el Banco Central del Ecuador no asume ninguna responsabilidad frente a las obligaciones contraídas por el Banco del Estado en el contrato de crédito y su actuación se limita a la de agente fiduciario.

SEXTA.- DOCUMENTOS HABILITANTES.-

Se incorporan como parte integrante del presente contrato los siguientes documentos:

- a. Copias certificadas de los nombramientos y/o delegaciones de los comparecientes;
- b. Copia certificada del Acta de sesión llevada a cabo el, mediante el cual el Municipio de autorizó al Alcalde y al Procurador Síndico para que celebren el presente contrato de fideicomiso.
- c. Copia del contrato de crédito celebrado entre el Municipio de y el Banco del Estado.
- d. Copia del oficio No.de, mediante el cual el Municipio de autoriza al Banco Central del Ecuador a debitar de la cuenta de transferencia No. que dicha Municipalidad mantiene en el Banco Central.

Las partes se ratifican en el contenido del presente convenio y para constancia lo suscriben, en Quito, a

MUNICIPIO DE

ALCALDE MUNICIPIO DE

PROCURADOR SINDICO

BANCO CENTRAL DEL ECUADOR

MANDATARIO GERENTE GENERAL

Anexo 2

CONVENIO PARA LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS BANCARIOS

COMPARECIENTES:

Comparecen a la celebración del presente contrato por una parte el Consejo Provincial del, debida y legalmente representado por los señores y, Prefecto y Procurador Síndico Provincial, respectivamente, parte en la que en adelante y para efectos de este contrato se podrá denominar "El Consejo", y, por otra parte, el Banco Central del Ecuador representado por el señor, Director de Servicios Bancarios, debidamente acreditado como mandatario del señor, Gerente General y como tal representante legal del Instituto Emisor, parte a la que en adelante y para efectos de este contrato se podrá denominar "El Banco Central".

Los partes intervinientes acreditan sus calidades con las copias certificadas de sus nombramientos y/o delegaciones que como documentos habilitantes se agregan a la celebración del presente instrumento.

Los comparecientes convienen en suscribir el presente contrato de fideicomiso contenido en las siguientes cláusulas:

PRIMERA.- ANTECEDENTES:

1.5 El Consejo Provincial del, en sesión ordinaria llevada a cabo el, resolvió adquirir vehículos livianos que permitan reforzar las labores de fiscalización y demás áreas técnicas de la Institución.

En la misma sesión, el Consejo Provincial del autorizó al Prefecto y al Procurador Síndico para que suscriban con el Banco Central del Ecuador un convenio de servicios bancarios que permita al Consejo cancelar las obligaciones derivadas del contrato de compraventa para la adquisición de vehículos livianos. Para el efecto, el Consejo Provincial autorizó al Prefecto de dicha Provincia para que faculte al Banco Central del Ecuador, hacer las retenciones correspondientes.

1.6 Mediante contrato de compraventa No. suscrito el, el Consejo compró a la Empresa, un vehículo marca Toyota Hilux 4x4 Doble Cabina por un valor de USD, pagaderos de la siguiente manera: USD a la suscripción del contrato; y 24 cuotas mensuales fijas de USD, pagaderos a partir de

1.7 En oficio No. de, el Señor Prefecto Provincial del, ha solicitado al Banco Central del Ecuador instrumentar un convenio de servicios bancarios que permita a dicha Corporación cancelar las obligaciones pendientes con derivadas el contrato de compraventa del vehículo señalado en el numeral anterior.

SEGUNDA.- CONTRATO DE SERVICIOS BANCARIOS.-

En virtud de este contrato el Consejo Provincial del autoriza expresamente al Banco Central del Ecuador a debitar de la cuenta de transferencia No. que dicho Consejo mantiene en el Banco Central del Ecuador, la cantidad de USD mediante 24 cuotas mensuales de USD a partir del mes de

Una vez debitados los montos señalados en el inciso anterior, el Banco Central del Ecuador inmediatamente acreditará los mismos en la cuenta corriente No. que la empresa mantiene abierta en el Banco

TERCERA.- COMISIÓN POR SERVICIOS BANCARIOS.-

El Banco Central del Ecuador cobrará como comisión por el servicio bancario que se obliga a prestar en virtud del presente convenio, la cantidad de USD por cada débito y acreditación que realice, comisión que será honrada por el Consejo Provincial del

El Banco Central del Ecuador cobrará el valor de la comisión al momento de realizar el débito de la cuenta del Consejo, de manera que cada débito incluirá, adicionalmente el monto de la comisión.

CUARTA.- PLAZO.-

El presente contrato entrará a regir a partir de la suscripción del presente convenio y su plazo de duración concluirá en el mes de Sin embargo, el Banco Central del Ecuador podrá darlo por terminado unilateralmente para cuyo efecto notificará al Consejo con por lo menos diez días de anticipación, sin que dicha terminación otorgue al Consejo derecho a reclamo o indemnización alguna.

QUINTA.- RESPONSABILIDAD DEL BANCO CENTRAL DEL ECUADOR.-

Se deja expresa constancia que las obligaciones que el Banco Central del Ecuador asume por medio de este contrato cesarán si los recursos existentes en la cuenta corriente del Consejo Provincial del fueren insuficientes y, en general, en todos los casos en que el Banco Central del Ecuador se encontrare en imposibilidad física o legal de cumplir con el compromiso contraído.

Así mismo, el Banco Central del Ecuador no asume ninguna responsabilidad frente a las obligaciones contraídas en virtud del Contrato de Compraventa suscrito entre el Consejo Provincial del y la empresa el.....

SEXTA.- DOCUMENTOS HABILITANTES.-

Se incorporan como parte integrante del presente convenio los siguientes documentos:

- e. Copias certificadas de los nombramientos y/o delegaciones de los comparecientes;
- f. Copia certificada del Acta de sesión llevada a cabo el, mediante el cual el Consejo Provincial del autorizó al Prefecto y al Procurador Síndico para que celebren el presente convenio de servicios bancarios.
- g. Copia (u original) del contrato de compraventa de vehículo celebrado entre el Consejo Provincial del y la empresa; y,
- h. Copia del oficio No. de, mediante el cual el Consejo Provincial del autoriza al Banco Central del Ecuador a debitar de la cuenta de transferencia No. que dicho Consejo mantiene en el Banco Central la cantidad de USD, mediante 24 cuotas mensuales de USD a partir del mes de, y acreditar dichos valores en la cuenta corriente No. que la empresa mantiene en el Banco de.....

Las partes se ratifican en el contenido del presente convenio y para constancia lo suscriben,
en Quito, a

CONSEJO PROVINCIAL DEL

**PREFECTO PROVINCIAL DE
PROVINCIAL**

PROCURADOR SINDICO

BANCO CENTRAL DEL ECUADOR

MANDATARIO GERENTE GENERAL

CONVENIO DE PURGA DE MORA PATRONAL

COMPARECIENTES:

Comparecen a la celebración del presente contrato por una parte el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, representado por el, en su calidad de Director Regional, el Consejo Provincial del, debida y legalmente representado por los señores y, Prefecto y Procurador Síndico Provincial, respectivamente, parte en la que en adelante y para efectos de este contrato se podrá denominar "El Consejo", y, por otra parte, el Banco Central del Ecuador representado por el señor, Director de Servicios Bancarios, debidamente acreditado como mandatario del señor, Gerente General y como tal representante legal del Instituto Emisor, parte a la que en adelante y para efectos de este contrato se podrá denominar "El Banco Central".

Los partes intervinientes acreditan sus calidades con las copias certificadas de sus nombramientos y/o delegaciones que como documentos habilitantes se agregan a la celebración del presente instrumento.

Los comparecientes convienen en suscribir el presente contrato de fideicomiso contenido en las siguientes cláusulas:

PRIMERA.- ANTECEDENTES:

- 1.8 Con oficio No. de, el Señor Prefecto Provincial de, se dirige al Director General del IESS solicitando la suscripción de un convenio de purga de mora patronal para de esa manera cancelar la deuda que mantiene para con el IESS el Consejo Provincial de
- 1.9 Para garantizar el convenio solicitado, el Consejo Provincial de ofrece celebrar el contrato de fideicomiso con el Banco Central del Ecuador, pignorando rentas de la cuenta FODESEC RETENCION AUTOMATICA, para lo cual dispone de la autorización del Ministerio de Economía y Finanzas, constante en el oficio No. de, dirigido por el Señor Subsecretario de Presupuesto al señor Prefecto Provincial de
- 1.10 Mediante oficio No. de, el señor, abogado de la Procuraduría General del IESS, se dirige al señor Director General emitiendo informe favorable para la suscripción del convenio solicitado por el Consejo Provincial de
- 1.11 Con oficio No. de, el señor, Director General del IESS, se dirige al señor, Presidente de la Comisión Interventora del IESS, presentando la solicitud de convenio para conocimiento y resolución de ese organismo.
- 1.12 Mediante oficio No. de, los señores miembros de la Comisión Interventora del IESS, se dirigen al señor Director General del IESS, y manifiestan que en sesión celebrada el, la Comisión Interventora resolvió autorizar la exoneración del pago de contado del 20% de abono previo y a la Administración continuar con el trámite. En este oficio se encuentra la nota insertada por el señor Director General de fecha, en la cual autoriza la celebración del convenio de purga de mora patronal al plazo de

SEGUNDA.- OBJETO

El Consejo Provincial de patronales No., adeuda al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social la suma de USD, por obligaciones patronales constantes en las

liquidaciones de fecha, preparadas por la Regional Los señores, en las calidades en que comparecen, reconocen y aceptan la liquidación practicada a la deuda patronal del Consejo Provincial de, sin observación alguna y se obligan a pagarla mediante dividendos mensuales de amortización gradual de USD, los mismos que se consignarán en la cuenta No..... que el IESS mantiene en el Banco Central del Ecuador, hasta el 30 de cada mes, a partir de inclusive hasta elinclusive, con sujeción a la tabla de amortización gradual elaborada por el Proceso de Consolidación Contable que consta adjunta al oficio No., y que se incorpora al presente instrumento como parte integrante del mismo. Concordantemente el IESS ingresará las correspondientes planillas en forma definitiva.

TERCERA.- PLAZO

El plazo establecido para la cancelación total de la deuda es de, cuyos dividendos mensuales determinados en la cláusula anterior se cancelarán dentro del período allí indicado.

CUARTA.- RETARDOS

El retardo del deudor en el pago de los dividendos pactados en la cláusula anterior faculta al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social a cobrar adicionalmente los intereses legales que fijare oportunamente el Directorio del Banco Central del Ecuador, así como las multas contempladas en las Leyes del Seguro Social. Los recargos, intereses y multas se calcularán desde la fecha en que las respectivas obligaciones se hicieron exigibles, hasta la fecha del pago.

QUINTA. CONSTITUCIÓN DE FIDEICOMISO

5.1. ANTECEDENTES

El artículo 120 de la Ley de Régimen Monetario y Banco del Estado determina que todo endeudamiento que celebren el Estado y las demás entidades y empresas del sector público estará respaldado por el fideicomiso de la totalidad de ingresos de la entidad deudora en el depositario oficial.

De conformidad con el Artículo 29 de la Ley No. 93, Reformatoria al Código Tributario, Ley de Régimen Tributario Interno, Ley de Casación y Ley de Régimen Monetario y Banco del Estado, publicado en el suplemento del Registro Oficial No. 764 de 22 de agosto de 1995, se asigna al Banco Central del Ecuador la calidad de depositario oficial de los fondos del sector público.

5.2. CONSTITUCIÓN DE FIDEICOMISO

En tal virtud el Banco Central del Ecuador acepta prestar los servicios de fiduciario, para lo cual el Consejo Provincial de..... autoriza expresa y de manera irrevocable para que se retenga mensualmente y en las proporciones debidas, los fondos necesarios que existieren en la cuenta FODESEC RETENCIÓN AUTOMÁTICA, que mantiene la prestataria en el Banco Central del Ecuador o en cualquier otra cuenta que posea en esa institución; así como también de rentas que posea o que le fueren asignadas en el futuro a través del Banco Central del Ecuador, para realizar el pago de capital, intereses y comisiones de acuerdo con el monto, plazo y condiciones financieras determinadas en la cláusula segunda de este contrato, de conformidad con la tabla de amortización gradual agregada como parte integrante de este contrato.

5.3 CUENTA ESPECIAL DE FIDEICOMISO

Los valores retenidos de conformidad con el inciso anterior serán depositados por el Banco fiduciario en una cuenta especial que se denominará "FIDEICOMISO-CONSEJO PROVINCIAL DE-IESS, para ser acreditados a la cuenta No. que el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social mantiene en el Banco Central del Ecuador, al momento en que se realice la retención.

5.4.- COMISIÓN POR SERVICIOS BANCARIOS.-

Por los servicios de fiduciario que presta del Banco Central del Ecuador, se cobrará la comisión que determine el Directorio del Banco Central del Ecuador.

5.5. RESPONSABILIDAD DEL FIDUCIARIO

La responsabilidad del Banco Central del Ecuador cesará si los recursos existentes en la cuenta especial de fideicomiso fueren insuficientes, y en general en todos los casos en que el Banco Central del Ecuador se encontrare en imposibilidad física o legal de cumplir con el compromiso que adquiere por medio de este contrato.

Así mismo el Banco Central del Ecuador no asume ninguna responsabilidad frente a las obligaciones contraídas por el Banco del Estado en el contrato de crédito y su actuación se limita a la de agente fiduciario.

5.6 DOCUMENTOS HABILITANTES.-

Constituyen parte integrante de este contrato los siguientes documentos habilitantes:

- i. Copias certificadas de los nombramientos y/o delegaciones de los comparecientes;
- j. Copia certificada del Acta de sesión llevada a cabo el, mediante el cual el Consejo Provincial del autorizó al Prefecto y al Procurador Síndico para que celebren el presente convenio de purga de mora patronal
- k. Tabla de amortización gradual preparada por el IESS
- l. Autorización del Ministerio de Economía y Finanzas autorizando comprometer al Consejo Provincial de la renta de FODESEC RETENCIÓN AUTOMÁTICA.

SEXTA

Si por cualquier causa el Consejo Provincial de no egresare el valor correspondiente a cualquiera de las mensualidades pactadas, el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, dará por vencido el plazo y exigirá que el Consejo Provincial de cancele la totalidad de la deuda, inclusive valiéndose de la acción coactiva de la que se halla investido, siendo suficiente la afirmación que haga el respectivo Recaudador en el auto inicial

SÉPTIMA:

Si por una Ley o Decreto posterior, las rentas mencionadas fueren sustituidas por otras, se entenderá que las nuevas rentas automáticamente se constituirán en garantía, en los mismos términos pactados en el Convenio, de modo que el pago de los dividendos se continuará efectuando con la renta que sustituye la anterior; y, en el caso que las rentas pignoradas desaparecieren, el deudor se obliga a señalar de inmediato otra renta que sea suficiente garantía de pago del convenio, sin perjuicio de lo estipulado en la cláusula anterior.

OCTAVA:

El Consejo Provincial de, no podrá comprometer para el pago de otras obligaciones, la renta pignorada en el presente convenio, a menos que quedare un saldo disponible de la misma, caso contrario el Banco Central del Ecuador, queda expresamente facultado por el Consejo Provincial de atender el pago de dichos dividendos, con preferencia a cualquier otro compromiso que sobre la mencionada renta adquiere posteriormente la entidad deudora.

NOVENA:

El Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social deja expresa constancia de que este Convenio es una facilidad de pago que se le concede a la institución deudora y que no constituye novación de las obligaciones patronales, ni renuncia de la institución a sus derechos privilegiados.

El Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social se reserva el derecho para proceder a la reliquidación de la deuda si hubiere motivo para ello y a ejecutar las nuevas obligaciones en caso de que éstas se establecieran, lo cual acepta expresamente la parte deudora, puesto que se entiende que este Convenio no exime a los patronos morosos de las responsabilidades patronales, personales, pecuniarias y penales que contemplan las leyes del Seguro Social.

DECIMA:

El Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social dará por vencido el plazo estipulado y dejará sin efecto la forma de pago acordada en este instrumento exigiendo el pago inmediato de la totalidad de la deuda si hubiere motivo para ello, con sus respectivos recargos y gastos, si el deudor dejare de pagar dos o más dividendos mensuales en las cantidades y plazos convenidos en la cláusula segunda o cuando existiere motivo suficiente, a juicio de la institución, para presumir el incumplimiento, en estos casos, la institución hará uso de todos sus derechos contra la parte deudora, pudiendo iniciar o continuar las acciones coactivas u otras de acuerdo con las leyes.

DECIMA PRIMERA:

El Consejo Provincial de, patronales No., cancelará mes a mes como si no se hallare en mora las nuevas obligaciones que se vencieren con posterioridad a las comprendidas en este convenio y además depositará el dividendo mensual que corresponde al presente instrumento. Por lo tanto, los valores que se consignaren en el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social por las nuevas obligaciones patronales, se acreditarán a éstas y de ninguna manera a las que este Convenio se refiere. La mora en las obligaciones posteriores de que esta cláusula trata, también dará lugar a que se declare vencido el plazo de este Convenio; y, que el Instituto exija por la vía coactiva el pago de la totalidad de las obligaciones de este Convenio, y las posteriores a él.

DECIMA SEGUNDA:

Como la garantía rendida y descrita en la cláusula quinta es suficiente y ha sido debidamente calificada por el señor Director General del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, de acuerdo con las leyes y disposiciones vigentes, los trabajadores amparados por este contrato y que consten en las respectivas planillas, tendrán derecho a todas las prestaciones del Seguro Social Obligatorio (enfermedad, maternidad, fondo mortuario, etc) inclusive a las del Seguro Adicional y Fondos de Reserva como si el patrono estuviere al día en sus obligaciones; así mismo, tendrán derecho a la concesión de préstamos sujetándose únicamente a las disposiciones legales, estatutarias y reglamentarias vigentes, sin que la

mora patronal purgada por este convenio sea justificativo para negar los servicios del Seguro Social a sus afiliados.

DECIMA TERCERA:

El Consejo Provincial de, acepta en todas sus partes y sin reserva alguna las anteriores estipulaciones renunciando fiero y domicilio, para el caso de incumplimiento someterse sin beneficio de orden o excusión a la jurisdicción coactiva y/o cualquier otra que el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, de acuerdo a sus intereses, resuelva acceder y/o a los jueces competentes de la ciudad de

Las partes se ratifican en el contenido del presente convenio y para constancia lo suscriben, en Quito, a

CONSEJO PROVINCIAL DEL

PREFECTO PROVINCIAL DE PROCURADOR SINDICO PROVINCIAL

INSTITUTO ECUATORIANO DE SEGURIDAD SOCIAL

DIRECTOR REGIONAL

BANCO CENTRAL DEL ECUADOR

MANDATARIO GERENTE GENERAL

CUADROS



GRÁFICOS

Cuadro # 22
CONTRATOS DE FIDEICOMISOS PÚBLICOS
CELEBRADOS EN EL AÑO 1998

PROVINCIA	NUMERO DE CONTRATOS	MONTO
EL ORO	5	811,185.20
GUAYAS	13	655,954.25
MANABI	3	84,840.64
LOS RIOS	4	149,108.40
LOJA	9	398,685.13
TUNGURAHUA	3	715,132.00
CHIMBORAZO	1	126,400.00
AZUAY	3	260,631.07
CAÑAR	1	10,320.00
CARCHI	2	478,386.64
PICHINCHA	5	6,135,418.06
BOLIVAR	1	6,967.60
COTOPAXI	2	169,600.00
IMBABURA	2	58,232.00
NAPO	1	76,000.00
SUCUMBIOS	3	41,282.00
MORONA	1	13,406.96
ZAMORA	5	173,967.72
TOTAL	64	10,365,518.67

Gráfico # 22

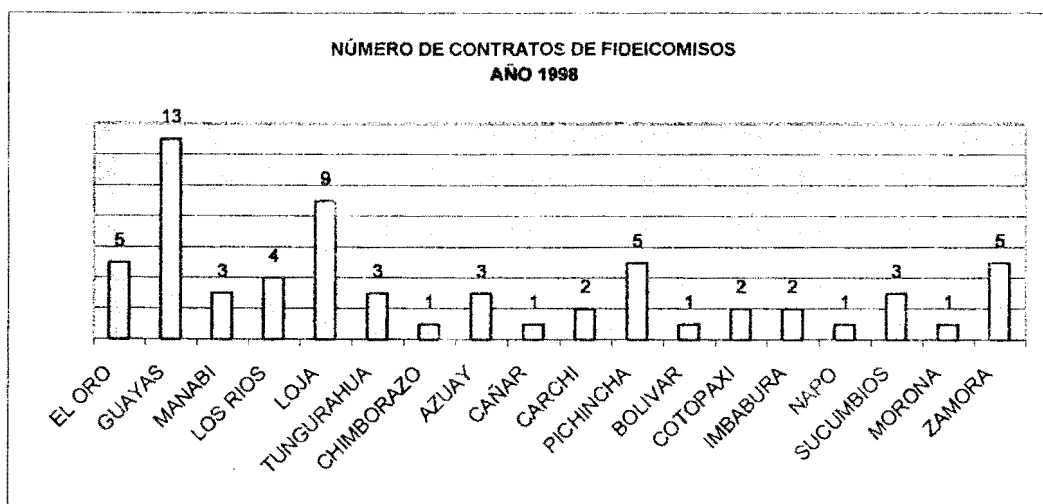
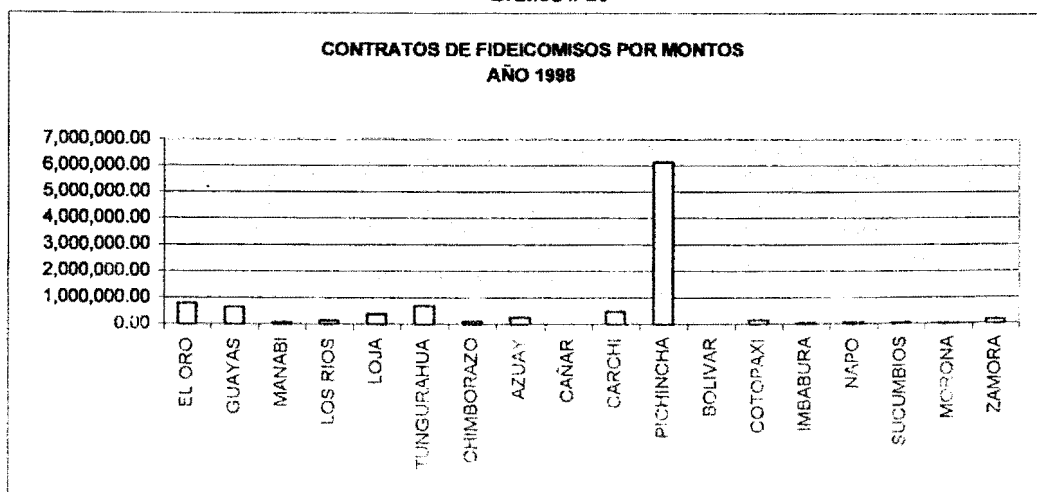


Gráfico # 23



Fuente: Banco Central del Ecuador
 Elaboración: La Autora

Cuadro # 23
CONTRATOS DE FIDEICOMISOS PÚBLICOS
CELEBRADOS EN EL AÑO 1998

REGIÓN	NUMERO DE CONTRATOS	MONTO
COSTA	25	1,701,088.49
SIERRA	29	8,359,773.50
ORIENTE	10	304,656.63
TOTAL	64	10,365,518.67

Gráfico # 24

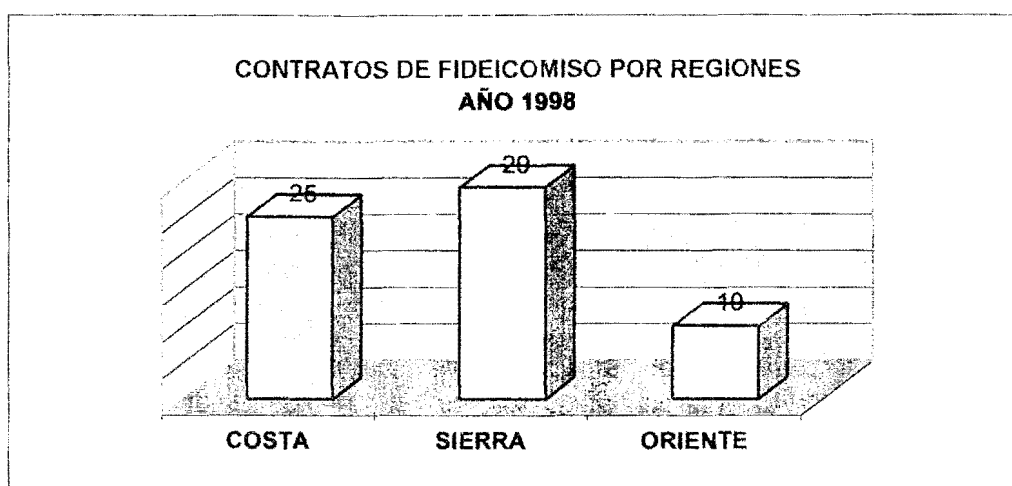
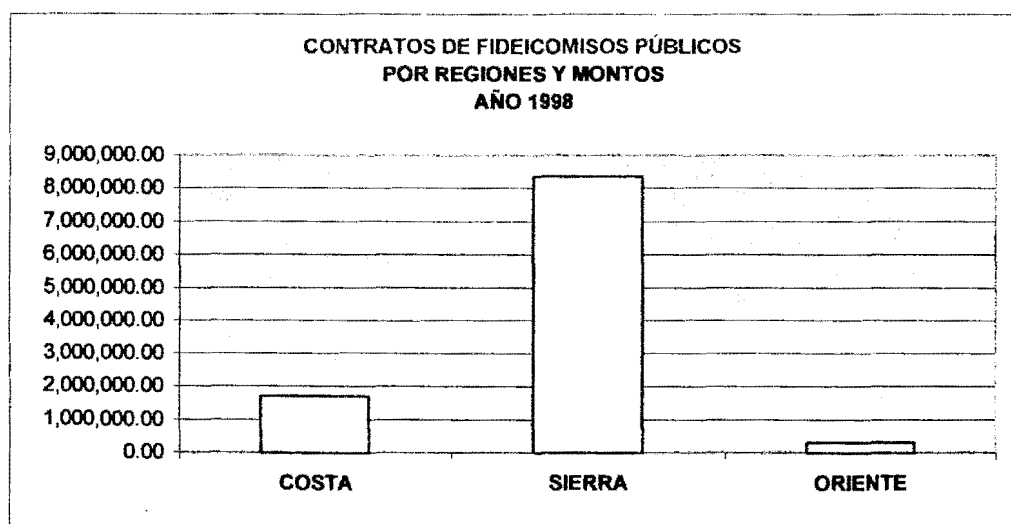


Gráfico # 25



Fuente: Banco Central del Ecuador
 Elaboración: La Autora

Cuadro # 24
CONTRATOS DE FIDEICOMISOS PÚBLICOS
CELEBRADOS EN EL AÑO 1999

PROVINCIA	NUMERO DE CONTRATOS	MONTO
EL ORO	5	374,752.80
GUAYAS	8	5,210,299.20
LOS RIOS	4	236,658.00
LOJA	12	1,362,031.28
TUNGURAHUA	1	428,000.00
CHIMBORAZO	3	788,720.00
AZUAY	1	1,176.00
CAÑAR	3	81,508.61
CARCHI	1	27,760.00
PICHINCHA	4	4,091,840.00
BOLIVAR	3	545,381.20
COTOPAXI	3	339,144.00
IMBABURA	4	132,460.23
PASTAZA	1	240,000.00
ORELLANA	1	25,200.00
SUCUMBIOS	1	35,082.15
MORONA	3	810,544.87
ZAMORA	4	338,504.39
TOTAL	62	15,069,062.73

Gráfico # 26

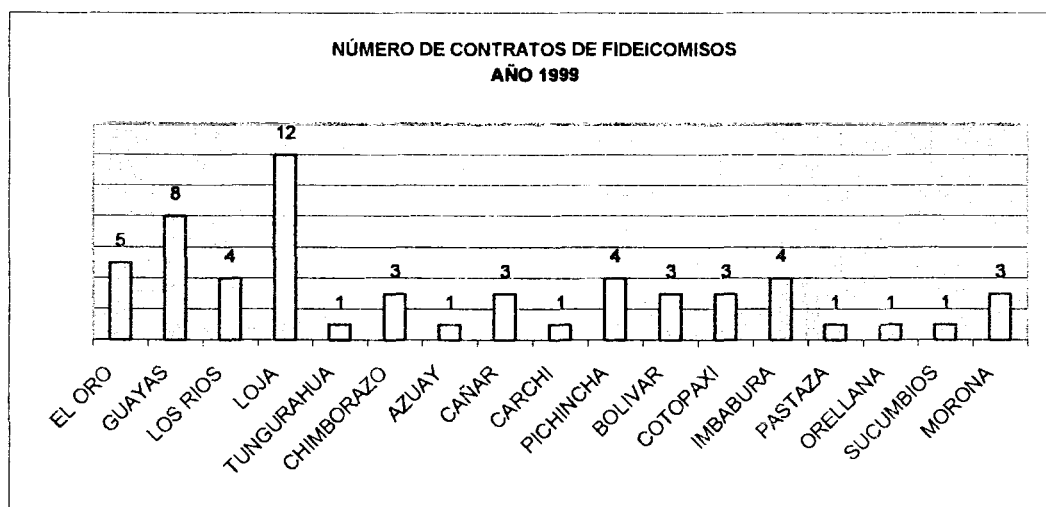
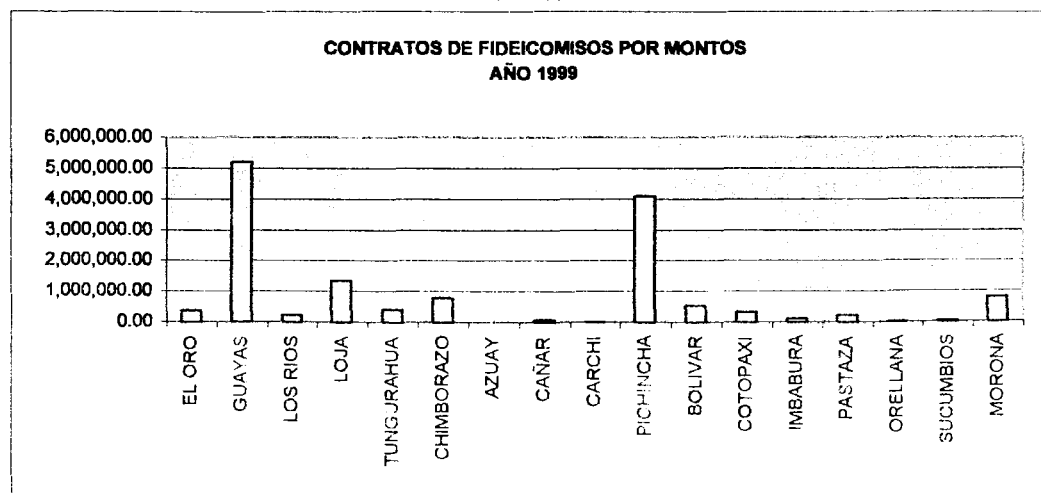


Gráfico # 27



Fuente: Banco Central del Ecuador
 Elaboración: La Autora

Cuadro # 25
CONTRATOS DE FIDEICOMISOS PÚBLICOS
CELEBRADOS EN EL AÑO 1999

REGIÓN	NUMERO DE CONTRATOS	MONTO
COSTA	17	5,821,710.00
SIERRA	35	8,038,021.32
ORIENTE	10	1,209,331.41
TOTAL	62	15,069,062.73

Gráfico # 28

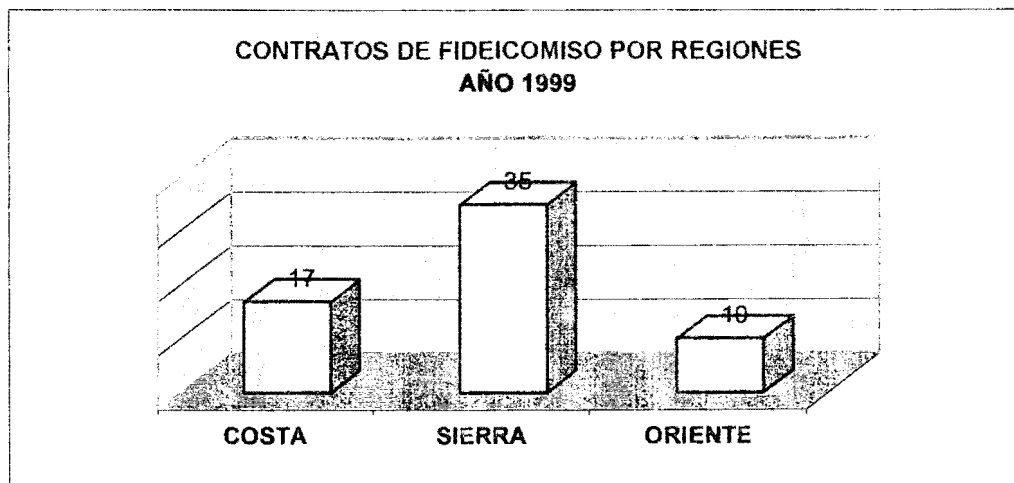
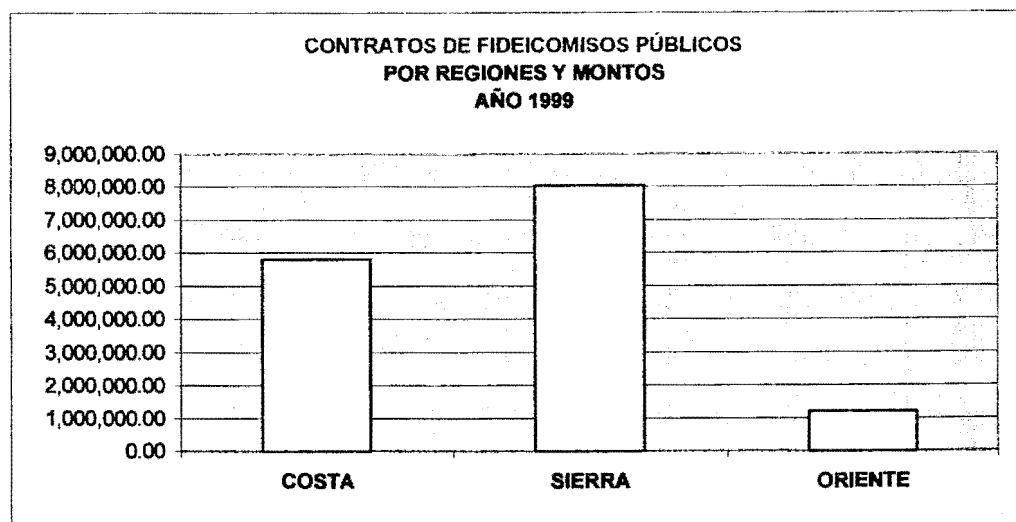


Gráfico # 29



Fuente: Banco Central del Ecuador
 Elaboración: La Autora

Cuadro # 26
CONTRATOS DE FIDEICOMISOS PÚBLICOS
CELEBRADOS EN EL AÑO 2000

PROVINCIA	NÚMERO DE CONTRATOS	MONTO
EL ORO	9	10,725,044.52
GUAYAS	6	2,421,416.04
MANABI	5	6,463,984.09
ESMERALDAS	1	240,000.00
LOS RÍOS	6	4,921,150.86
LOJA	6	1,794,428.14
AZUAY	4	554,882.00
CAÑAR	1	91,818.00
CARCHI	1	18,360.00
PICHINCHA	1	424,000.00
BOLIVAR	3	355,400.00
COTOPAXI	1	102,200.00
IMBABURA	2	234,764.00
MORONA	1	459,582.00
ZAMORA	3	204,349.00
TOTAL	60	29,011,378.65

Gráfico # 30

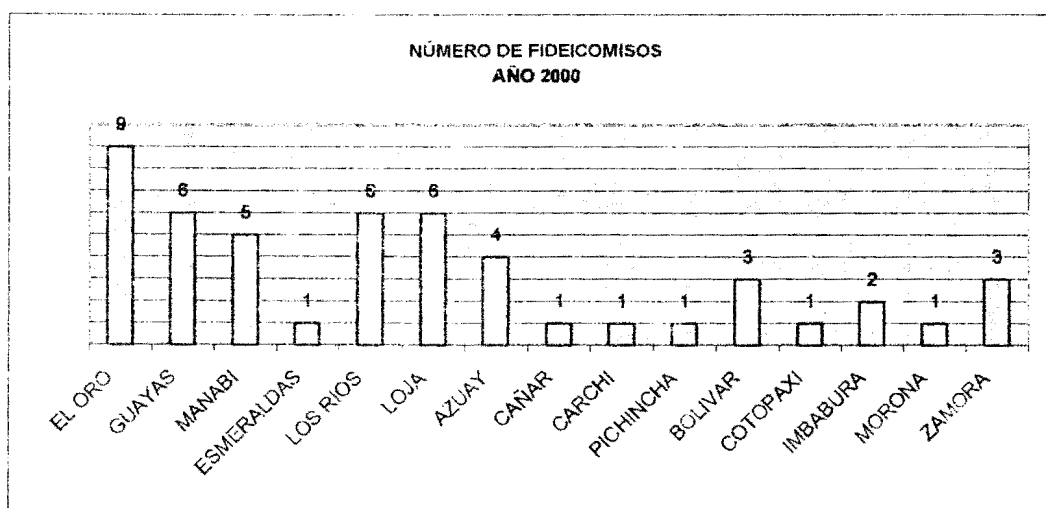
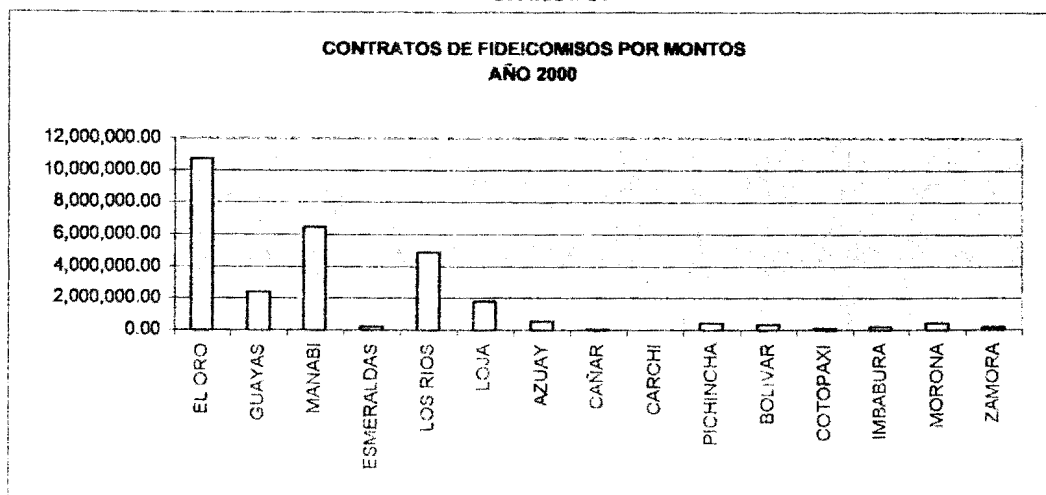


Gráfico # 31



Fuente: Banco Central del Ecuador
 Elaboración: La Autora

Cuadro # 27
CONTRATOS DE FIDEICOMISOS PÚBLICOS
CELEBRADOS EN EL AÑO 2000

REGION	NUMERO DE CONTRATOS	MONTO
COSTA	27	24,771,596.51
SIERRA	19	3,575,852.14
ORIENTE	4	663,931.00
TOTAL	50	29,011,378.65

Gráfico # 32

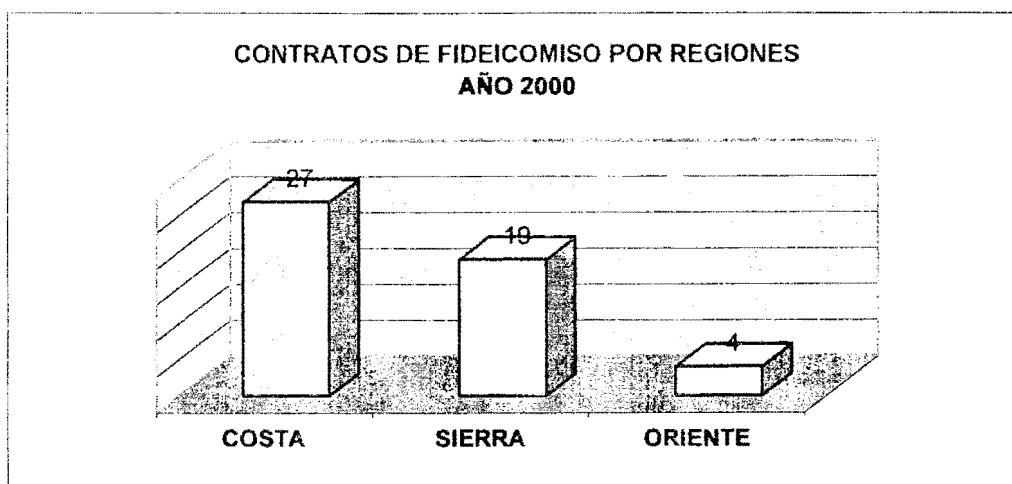
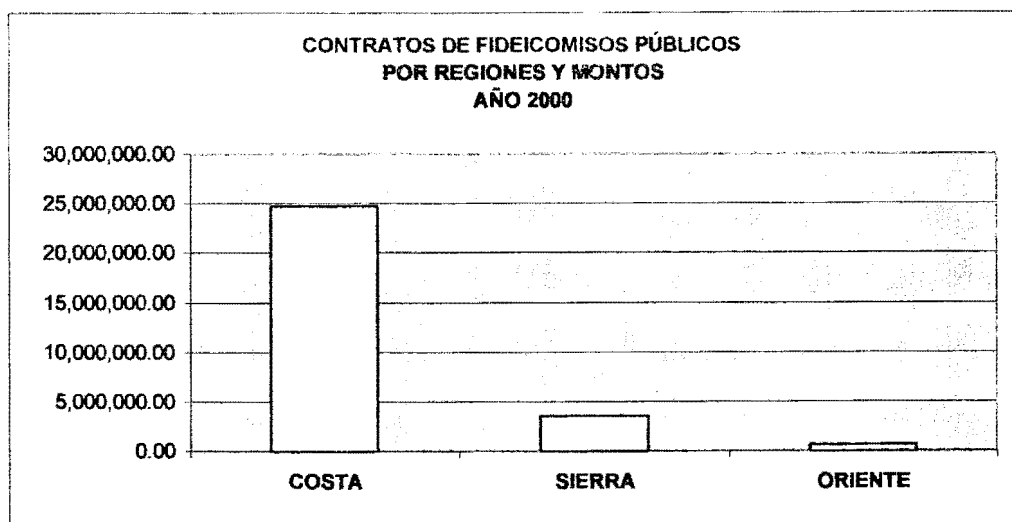


Gráfico # 33



Fuente: Banco Central del Ecuador
 Elaboración: La Autora

Cuadro # 28
CONTRATOS DE FIDEICOMISOS PÚBLICOS
CELEBRADOS EN EL AÑO 2001

PROVINCIA	NUMERO DE CONTRATOS	MONTO
EL ORO	2	291,360.00
GUAYAS	16	18,270,333.12
MANABI	7	2,850,893.26
ESMERALDAS	6	3,108,848.72
GALAPAGOS	1	240,258.91
PASTAZA	3	1,774,650.00
LOS RIOS	7	4,519,270.77
LOJA	3	2,259,804.49
AZUAY	8	9,538,297.82
CAÑAR	2	1,200,593.00
TUNGURAHUA	7	2,079,746.76
PICHINCHA	2	3,086,646.30
BOLIVAR	1	126,258.00
CHIMBORAZO	4	3,110,668.00
COTOPAXI	1	31,000.00
IMBABURA	4	2,581,736.26
MORONA	5	1,299,242.00
SUCUMBIOS	1	685,000.00
ZAMORA	5	1,259,571.00
TOTAL	85	58,314,178.41

Gráfico # 34

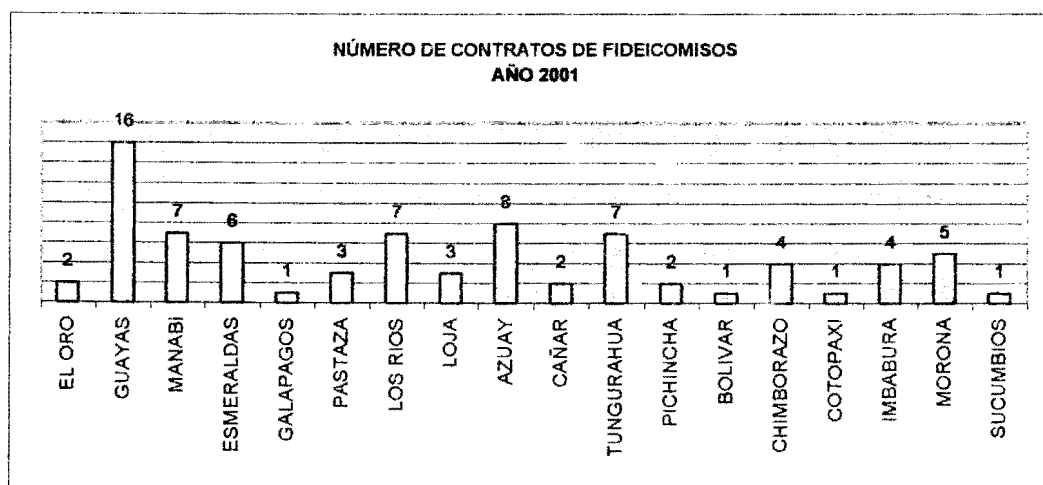
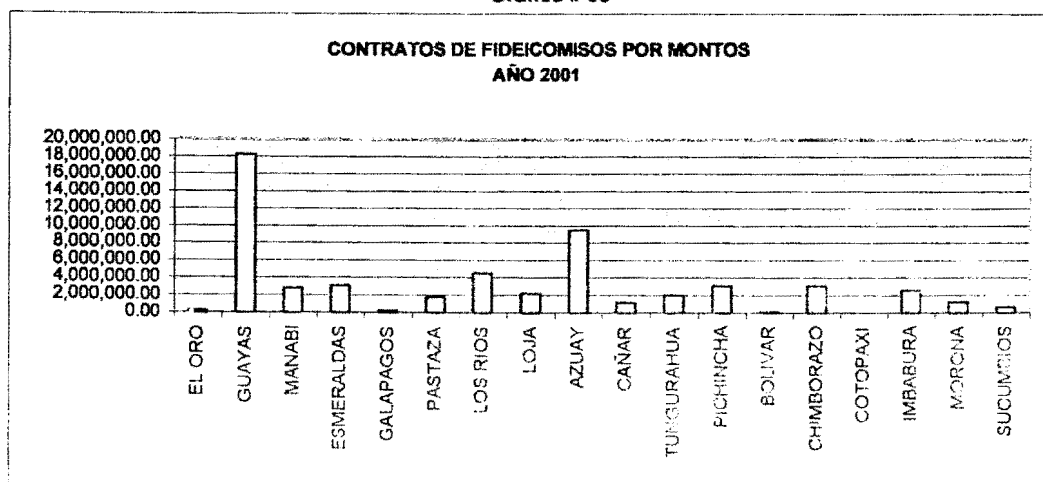


Gráfico # 35



Fuente: Banco Central del Ecuador
 Elaboración: La Autora

Cuadro # 29
CONTRATOS DE FIDEICOMISOS PÚBLICOS
CELEBRADOS EN EL AÑO 2001

REGIÓN	NUMERO DE CONTRATOS	MONTO
COSTA	39	29,280,964.78
SIERRA	32	24,014,750.63
ORIENTE	14	5,018,463.00
TOTAL	85	58,314,178.41

Gráfico # 36

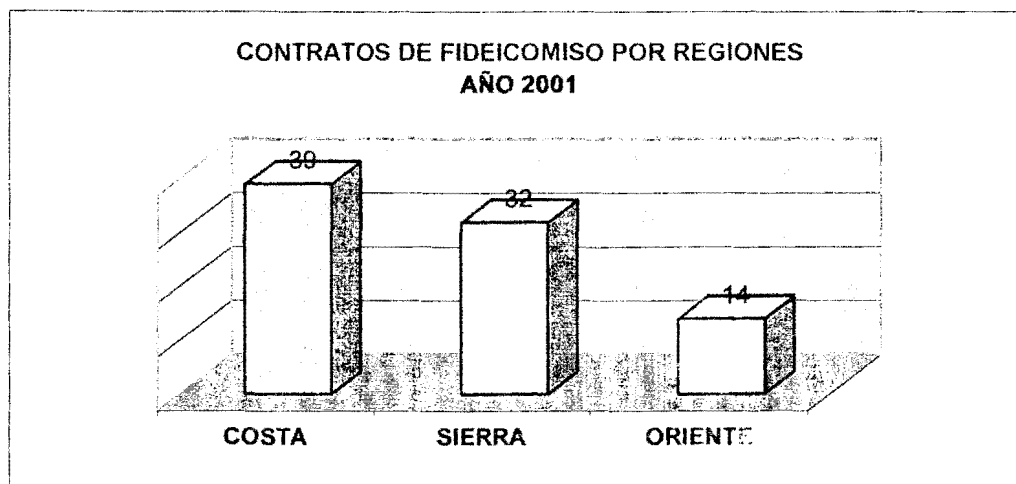
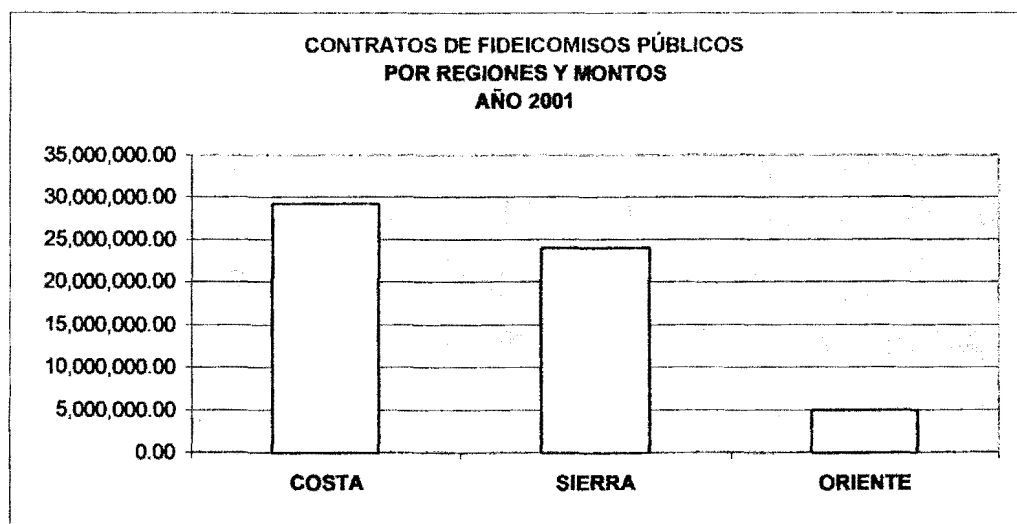


Gráfico # 37



Fuente: Banco Central del Ecuador
 Elaboración: La Autora

Cuadro # 30
CONTRATOS DE FIDEICOMISOS PÚBLICOS
CELEBRADOS EN EL AÑO 2002

PROVINCIA	NUMERO DE CONTRATOS	MONTO
EL ORO	17	1,152,594.60
GUAYAS	17	24,182,153.58
MANABI	4	190,065.31
GALAPAGOS	3	779,928.34
PASTAZA	3	151,152.00
LOS RIOS	3	876,648.00
LOJA	9	5,731,964.50
AZUAY	5	1,372,871.47
CAÑAR	1	1,487,346.00
TUNGURAHUA	6	2,692,500.00
PICHINCHA	2	9,840,711.00
BOLIVAR	2	185,510.00
CHIMBORAZO	1	455,000.00
IMBABURA	3	4,014,275.00
MORONA	3	691,545.00
SUCUMBIOS	1	110,500.00
ZAMORA	6	1,278,016.00
CARCHI	5	1,966,386.00
NAPO	1	227,966.29
TOTAL	92	57,386,931.09

Gráfico # 38

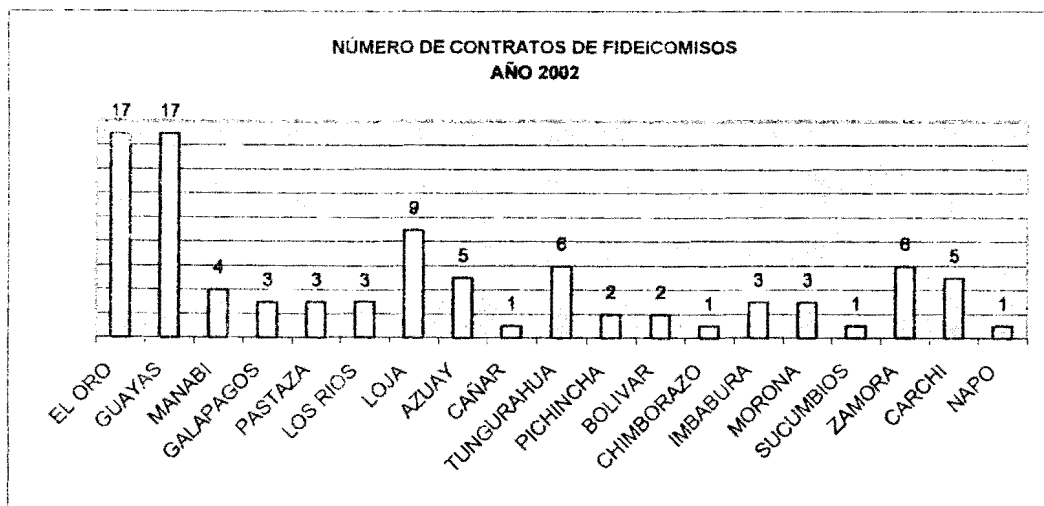
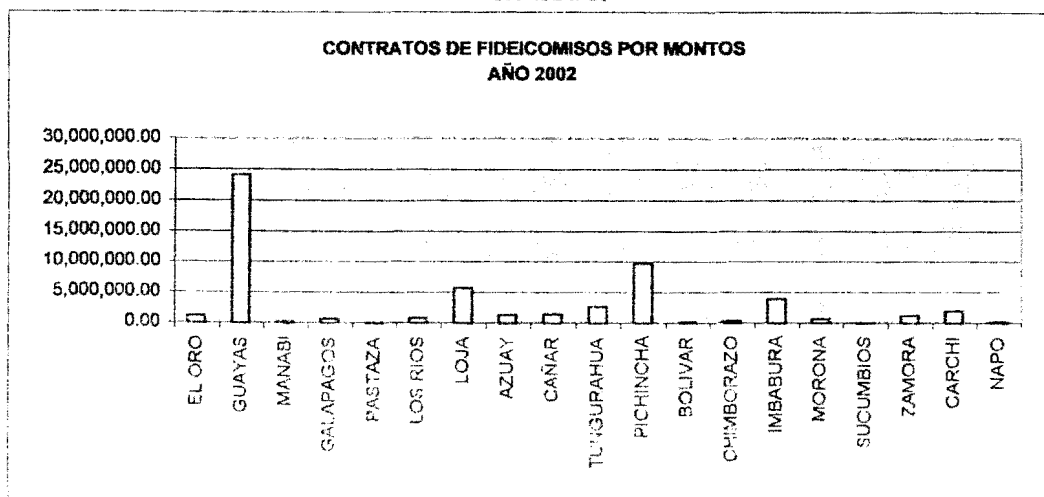


Gráfico # 39



Fuente: Banco Central del Ecuador
 Elaboración: La Autora

Cuadro # 31
CONTRATOS DE FIDEICOMISOS PÚBLICOS
CELEBRADOS EN EL AÑO 2002

REGIÓN	NÚMERO DE CONTRATOS	MONTO
COSTA	44	27,181,387.83
SIERRA	34	27,746,363.97
ORIENTE	14	2,459,179.29
TOTAL	92	57,386,931.09

Gráfico # 40

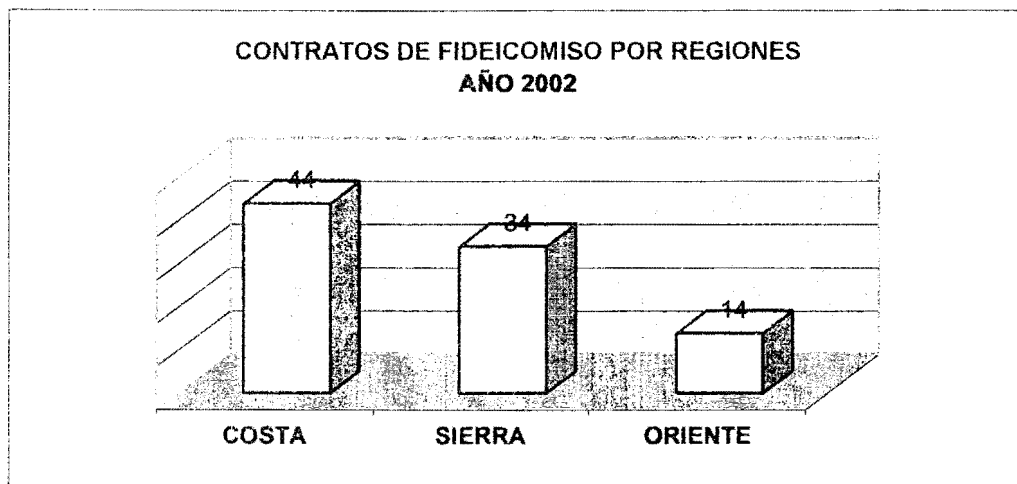
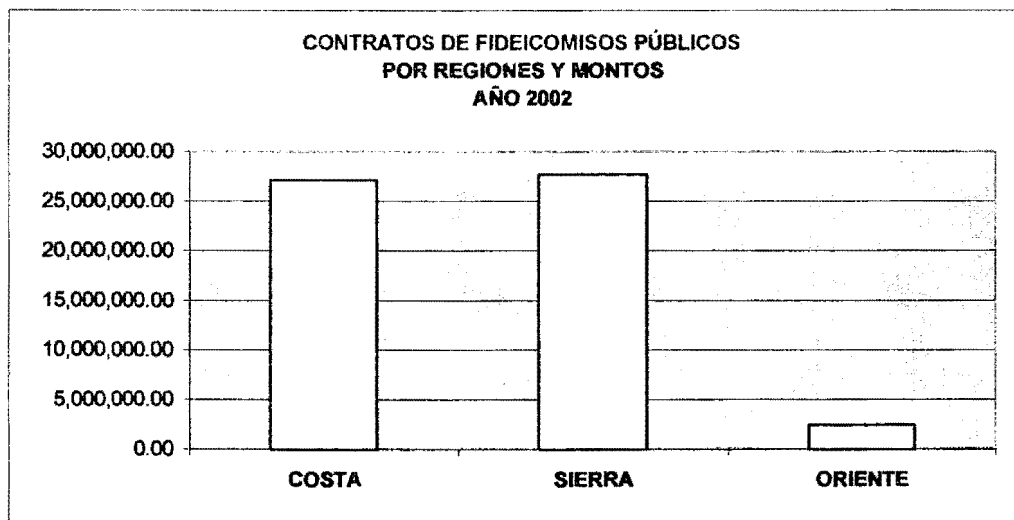


Gráfico # 41



Fuente: Banco Central del Ecuador
 Elaboración: La Autora